



Numéro 52

LES CAHIERS DU CENTRE

MARS 2025

CAHIERS DU CENTRE

Revue publiée par le Centre des Professions Financières

Centre des Professions Financières

41 boulevard des Capucines - 75002 Paris

Tél : 01 44 94 02 55

www.professionsfinancieres.com

contact@professionsfinancieres.com

Présidents du comité de rédaction

Jean-Jacques PERQUEL

Jean-Pierre MAUREAU

Responsable de la publication

Catherine CHEVASSUT

c.chevassut@professionsfinancieres.com

* * *

Sommaire

| | |
|---|----|
| Éditorial | 4 |
| Jean-Pierre MAUREAU Président du Club des Investisseurs de Long Terme du CPF et Président de l'Académie de Comptabilité | |
| Le déclin français est-il réversible ? | 6 |
| Jacques de LAROSIÈRE Gouverneur honoraire de la Banque de France, Président d'honneur d'Eurofi, ancien Directeur Général du FMI et ancien Président de la BERD | |
| Mieux gérer nos finances publiques | 12 |
| Michel PÉBEREAU Président d'Honneur du Centre des Professions Financières et Président d'Honneur de la BNP Paribas | |
| Les temps du travail et de la retraite | 28 |
| Robert OPHÈLE Président du Centre des Professions Financières et Président de l'Autorité des Normes Comptables (ANC) | |
| Les retraites en France face aux sept péchés capitaux | 33 |
| Recteur Gérard-François DUMONT, Professeur à l'Université Paris Sorbonne | |

Éditorial



Jean-Pierre MAUREAU

Président du Club des Investisseurs de Long Terme du CPF et
Président de l'Académie de Comptabilité

« La politique c'est l'art de rendre possible ce qui est nécessaire »
Cardinal Armand du Plessis de Richelieu.

Aujourd'hui, comme à l'époque de Richelieu, les défis sont nombreux et importants, ils encouragent à nourrir des ambitions fortes et à fixer des objectifs clairs. Les horizons sont parfois lointains mais les perspectives visées pour y arriver dictent ce qui est nécessaire d'entreprendre ; le traité de Westphalie sera signé par Mazarin six ans après la mort de Richelieu. Il sera un des aboutissements majeurs de son œuvre, œuvre de clairvoyance et de volonté, visée de long terme. Les premiers effets du traité de Westphalie seront de mettre fin à l'atrocité des guerres de religion et d'assurer une place plus solide à la France en Europe.

Aujourd'hui les nouveaux partages du Monde et ce qu'ils impliquent nous encouragent à analyser en profondeur nos forces et nos faiblesses.

Si dans de nombreux domaines la France a de réels atouts, elle a par ailleurs de graves difficultés non maîtrisées : ampleur et dérive de la dette, déficits budgétaires chroniques, déséquilibre structurel de la balance commerciale, baisse de la productivité et, par tant, de la compétitivité ; l'extrême faiblesse du montant des capitaux institutionnels nationaux capables d'investir sur le long terme dans notre économie est une faiblesse supplémentaire.

La prise de conscience de la nécessité de bénéficier d'une capacité de défense souveraine avec ce que cela implique financièrement et industriellement ne fait pas pour autant oublier les impératifs de la transition énergétique ou ceux de la sécurisation des filières nécessaires à une croissance nationale pérenne. Par ailleurs l'équilibre financier de notre modèle social est devenu trop fragile. La formation, la santé, le travail, la dépendance et la vieillesse sont des sujets fondamentaux auxquels notre société doit apporter rapidement des réponses nouvelles ; c'est nécessaire comme il est nécessaire d'intégrer de justes réflexions à sur ce qu'implique la démographie, la géopolitique, la réalité de l'évolution du monde.

Le "mal français" décrit par Roger Peyrefitte est caractérisé notamment par le besoin de multiplier textes et règlements dans tous les domaines, de sur interpréter tous les textes est arrivé dans une phase extrême, un choc de simplification est nécessaire, impératif.

L'Europe, souvent vue comme nous apportant de nombreuses contraintes supplémentaires, nous démontre aussi, qu'avec elle, des efforts et des réactions collectives fortes et efficaces sont possibles. Nos voisins nous donnent aussi l'illustration de pratiques dont on pourrait s'inspirer avec profit, dans le domaine budgétaire, mais aussi dans celui la retraite et dans de nombreux autres.

Ce numéro des Cahiers du CPF regroupe quatre papiers incitants à analyser et à comprendre ce qui est aujourd'hui nécessaire :

1. Jacques de LAROSIÈRE présente les points forts de son dernier livre. Le 6 mars dernier nous étions près de cent à l'écouter lors d'un petit déjeuner à l'Interallié, nous avons tous apprécié et nous le retrouvons ici avec plaisir ses analyses et ses propositions.
Page 6 à page 11.
2. Michel PÉBEREAU nous permet de publier l'intégralité du texte d'une de ses interventions devant l'Institut des Sciences Morale et Politique. Là aussi, la profondeur de l'analyse éclaire l'actualité avec force et précision.
Page 12 à page 27.
3. Robert OPHÈLE, le 24 octobre dernier, lors du colloque organisé par le CILT chez Allianz sur « Les temps du travail et de la retraite » nous a donné une approche dont voici le texte. C'est une réflexion importante, base de travail précieuse pour la préparation du 20^{ème} colloque que nous tiendrons sur ce thème chez AG2R La Mondiale le 17 juin prochain.
Page 28 à page 32.
4. Le Recteur Gérard-François DUMONT avait, lors de ce colloque, lui aussi retenu l'attention de chacun avec une intervention sur les 7 péchés capitaux que beaucoup avaient demandés. Vous le retrouverez ici.
Page 33 à page 40.

Bonne lecture.

Jean-Pierre MAUREAU
Président des Cahiers du Centre
Président du Club des Investisseurs de Long Terme
du Centre des Professions Financières

Le déclin français est-il réversible ?



Jacques de LAROSIÈRE

Gouverneur honoraire de la Banque de France,
Président d'honneur d'Eurofi, ancien Directeur Général du FMI et
ancien Président de la BERD

Introduction

Le livre traite deux sujets :

1. Les traits essentiels de notre déclin économique et financier
2. La manière de redresser la barre

Je vais suivre ce plan.

1. Les caractéristiques de notre déclin

J'ai choisi, parmi beaucoup d'autres éléments, 4 chapitres :

1.1. L'éducation nationale

Dans les classements de l'OCDE, notre pays se place au 28 -ème rang (moyenne inférieure de l'OCDE). Les résultats concernant la compréhension du français écrit et la maîtrise des bases mathématiques sont alarmants et ne font que se dégrader depuis 2000. Une étude nationale montre que parmi les élèves de 4ème ayant parcouru une scolarité normale :

- 53% d'entre eux ne maîtrisent pas les compétences élémentaires en français et
- 55% pour les mathématiques

Deux déficiences majeures dans notre système :

- La baisse de qualité des enseignants (leur moyenne en maths au CAPES va de 5 à 10/20)
- Les aspects sociologiques (immigration, délitement des structures familiales, violence, quartiers, drogue...) dépassent les compétences du système officiel.

Solutions recommandées :

- Augmenter la qualité de nos professeurs en revalorisant leur fonction : un professeur agrégé est payé aujourd'hui comme l'était un instituteur d'autrefois.
- Une utilisation plus active des initiatives individuelles et caritatives qui, d'après l'expérience observée, arrivent mieux à intéresser les jeunes déboussolés.

Quant à notre système d'apprentissage, il s'avère particulièrement inefficace. La comparaison avec l'Allemagne est édifiante : il touche un million de jeunes contre 1,5 million en Allemagne. Mais il coûte 22 milliards en France contre 11 milliards en Allemagne.

1.2. La désindustrialisation

La trajectoire est désastreuse : en 1995, notre industrie manufacturière représentait 17% de la valeur ajoutée. Aujourd'hui le chiffre est de 11%. Nous avons perdu en 25 ans le tiers de notre industrie. Les conséquences de ce phénomène sont majeures :

- De par ses caractéristiques d'attraction (produits servant à l'industrie, recherche, innovation, capacité à être dans la concurrence internationale) l'industrie est un élément essentiel de la hausse du PIB par tête.
- Sans industrie, le pays s'appauvrit.
- Contrairement à ce que l'on nous dit, la hausse des services (notamment dans le secteur public) ne parvient pas à remplacer la perte industrielle car la qualité technologique des services s'avère très faible.
- Depuis 25 ans, le déclin de notre industrie a entraîné une baisse des effectifs de 2,5 millions de personnes. Elle a été un facteur important de la hausse du chômage.

Les remèdes :

Il faut permettre à nos entreprises de redevenir compétitives. Cela nécessite un allègement des charges fiscales qui pèsent sur elles (10% de plus qu'en Allemagne).

Il faut abolir le reste des impôts qui pèsent sur la production et qui sont une particularité française particulièrement nocive. Un pas a été fait par les autorités mais il reste insuffisant. C'est pour ces raisons qu'on ne peut être que circonspect sur les hausses d'impôts envisagées par le nouveau gouvernement et qui risquent fort de détériorer encore davantage la position des entreprises françaises sur le plan international.

1.3. La dépendance aux importations en provenance de l'étranger

Un déficit commercial peut être acceptable s'il est momentané ou provoqué par une hausse des importations énergétiques par exemple. Mais en France le déficit commercial s'avère ininterrompu depuis 2004 et atteint 100 milliards par an. Ce déficit est donc structurel. Il reflète :

- Une accélération de nos importations : exemple : les voitures étrangères représentaient, il y a 25 ans, 10% de notre consommation. Le chiffre est aujourd'hui de 50%.
- La croissance de nos importations et la baisse concomitante de nos exportations ont détruit 2,5 millions d'emplois entre 1975 et 2024.

La réponse des autorités à ce phénomène inquiétant a été : « on peut toujours emprunter pour financer ce que l'on est plus capable de produire et notamment les articles hauts de gamme ». Cette détérioration de la balance commerciale est le résultat d'une politique économique systématiquement favorable au développement de la consommation intérieure et qui décourage l'investissement productif. Cette politique nous entraîne à devenir un pays en voie de sous-développement.

1.4. Nos finances publiques sont hors de contrôle

C'est là un phénomène assez récent. En 2000, notre dette publique était autour de 50 à 60% du PIB ce qui était considéré comme compatible avec les règles de Maastricht. Mais en 2024, notre dette publique a pratiquement doublé pour atteindre 115% du PIB. Le déficit public – qui ne devrait jamais dépasser le chiffre extrême de -3% - va sans doute atteindre le chiffre de 6% du PIB cette année.

Cet endettement inédit a été facilité par la politique monétaire constamment accommodante de la BCE qui s'est accompagnée de taux zéro en termes réels pendant 20 ans.

Ces taux zéro ont favorisé l'emprunt devenu sans coût ; ils ont désincité les réformes de structure puisque l'argent était gratuit pour les ministres des finances. Mais curieusement peut être, cette politique monétaire ultra accommodante n'a pas encouragé l'investissement. Au contraire.

L'absence de rémunération du risque a, en effet, poussé les épargnants à se détourner des projets longs et risqués (« trappe à liquidité » de Keynes) et à privilégier la sécurité en plaçant leur épargne dans des instruments à très court terme plutôt qu'à long terme puisque les faibles taux d'intérêt leur offrent des rendements insuffisants pour des risques plus élevés.

La préférence pour la liquidité a été corroborée par l'augmentation de la composante purement liquide des portefeuilles financiers des ménages et des sociétés non financières dans les principaux pays de la zone euro au cours des 20 dernières années.

De plus, l'écart croissant des taux d'intérêt entre la zone euro et d'autres régions, comme les États-Unis, a encouragé les investisseurs à allouer leur épargne vers des régions offrant de meilleurs rendements proportionnels au risque encouru.

Par ailleurs, en facilitant l'accès au crédit, la politique monétaire a faussé l'appréciation du risque (les taux d'intérêt ne jouant plus leur rôle discriminant étant déterminé de manière administrative par la banque centrale), conduisant à une mauvaise allocation du capital, comme le montre la survie d'entreprises faibles et moins productives, c'est-à-dire d'entreprises dont la rentabilité est si faible qu'elles ne seraient pas viables si les taux d'intérêt étaient plus élevés (« entreprises zombies »).

L'abondante création monétaire a aussi massivement augmenté les valorisations des marchés, stimulé les bulles d'actifs et accru les inégalités de patrimoine.

Enfin cette création monétaire incontrôlée a relancé dès 2021 l'inflation ce qui a conduit les banques centrales à remonter les taux d'intérêt (hommage du vice à la vertu).

La gravité de la situation de nos finances publiques est la suivante :

- Quand les taux d'intérêt augmentent, comme ils l'ont fait depuis 2021 avec le retour de l'inflation, le coût du service de la dette devient d'autant plus élevé que la masse d'endettement public est étendue. Ainsi, le coût annuel du service de la dette est passé de 34 milliards d'euros en 2022 à, sans doute, 50 milliards en 2024 et pourrait atteindre, à politique inchangée, 70 milliards en 2027.

- Aujourd'hui, en 2024, pour donner une idée, notre charge de la dette publique dépasse le budget de la défense nationale.
- Le problème intergénérationnel s'aggrave avec la croissance de la dette publique : nous empruntons chaque année pour servir notre dette. L'essentiel de ces emprunts sert à financer des dépenses courantes par définition improductives. La nouvelle dette accumulée pour permettre de « rouler » l'ancienne ne donnera pas lieu à investissement productif. Cette façon de reporter les problèmes non traités aujourd'hui sur les générations futures est un défi à toute stratégie d'avenir.
- Enfin la manœuvrabilité de notre budget est pratiquement nulle. L'essentiel des dépenses est religieusement reporté sur l'avenir sous le prétexte que ces dépenses ont déjà été votées (« services votés »). Un véritable budget voudrait que l'on réexamine chaque année la légitimité et l'efficacité des dépenses. Le gouvernement devrait demander à la Cour des Comptes, remarquable outil d'audit, d'analyser ligne à ligne, chaque chapitre des budgets ministériels pour détecter les strates accumulées dans le temps et dont certaines ne sont plus justifiées. C'est la technique scandinave qui consiste à ce que chaque année on se pose la question : « Si le pays commençait demain, reprendrait on le chiffre précédent ? ». La réponse est le plus souvent négative.

Au total, nous souffrons d'un excès de dépenses publiques. Ces dépenses avoisinent 60% de notre PIB alors que la moyenne européenne est de 50%. Cet écart de 10 points de PIB est le mal le plus profond qui caractérise notre situation budgétaire. Cet écart énorme - 10 points de PIB – mine la productivité et la compétitivité des entreprises françaises et explique l'essentiel de notre déclin. Il est donc absolument central de réduire cet excès de dépenses publiques.

2. Comment redresser la situation ?

Il faut essentiellement faire deux choses, qui sont possibles.

2.1. Remettre le budget en ordre

Cela a l'air technique et donc peu intéressant mais c'est un point central car l'excès de dépenses publiques n'est pas qu'une donnée comptable ; il se traduit par une absorption immodérée de ressources en faveur de la consommation immédiate. Ce faisant, ces ressources ne vont pas à l'investissement productif qui est la condition du développement à long terme, des gains de productivité et de la prospérité de nos petits-enfants.

Pour faire simple, il faut résorber l'écart incongru de 10% de PIB avec nos voisins européens en matière de dépenses publiques. Cela représente approximativement 200 milliards d'euros. Est-il possible de réduire nos dépenses budgétaires, disons en une dizaine d'années ?

La réponse des gens qui ne veulent rien changer (malheureusement nos dirigeants) est que c'est impossible car cela mettrait à mal immédiatement notre système de protection sociale et entraînerait aussi une récession économique.

Tel est le chantage gouvernemental dont on nous menace : réformer le budget en profondeur, c'est provoquer la révolution.

J'ai voulu déterminer si ce chantage était justifié. Je me suis demandé si on pouvait effectuer cette économie de 200 milliards d'euros sans toucher à notre système de protection sociale.

L'analyse que j'ai conduite montre qu'il est possible de réaliser l'économie envisagée sans toucher notre système social. La réduction de notre fonction publique serait un élément essentiel de ces économies (75 milliards d'économies possibles sur les fonctionnaires sur les 200 milliards).

Quand on voit que l'Allemagne qui a 15 millions d'habitants de plus que nous a un million de moins de fonctionnaires, il est du devoir de tout dirigeant qui se prétend démocrate de regarder cette équation. En ne remplaçant pas le départ de tous les fonctionnaires à la retraite (par exemple la moitié), on pourrait parvenir à une situation plus normale. On me dira que cette baisse graduelle sur 10 ans du nombre de fonctionnaires serait créatrice de chômage et de récession.

Quand on examine les faits, on voit qu'il n'en est rien. Tout au contraire.

Le fait de libérer 200 milliards en 10 ans de dépenses peu productives et de les consacrer à l'investissement aura trois effets :

1. Augmenter notre capacité productive qui ne fait que de se rétrécir depuis 20 ans
2. Augmenter l'emploi
3. Libérer l'épargne de précaution en la canalisant vers l'investissement productif

En somme, il s'agit de savoir si, en ne changeant rien, en continuant d'emprunter de façon illimitée, en conservant une fonction publique dont tout indique qu'elle est en sureffectif, on va améliorer l'avenir de l'économie française.

La réponse est évidemment non. La politique qui a conduit à notre déclin nous mènera encore plus bas dans l'abîme.

2.2. Changer de paradigme

C'est contre cet immobilisme, contre le conservatisme apeuré qui interdit tout changement que je m'élève.

Il faut changer le paradigme sur lequel nous vivons depuis 25 ans en dégradant notre position internationale année après année.

Mon langage est simple. Si l'on veut encore aggraver la trajectoire du déclin, il ne faut rien changer. Nous irons jusqu'au fond de la faillite. Mais si nous voulons, alors qu'il en est encore temps, redresser la barre, il faut changer.

Il faut redonner son importance au temps de travail. Il faut rémunérer l'épargne en fonction de l'offre et de la demande sur le marché financier, il faut réorienter les dépenses les moins utiles vers l'investissement productif à long terme.

Cela ne demande pas un effort excessif (le programme que j'esquisse réduirait la dépense publique de moins de 1% du PIB par an). Toute une série de pays l'ont fait en dépassant cette norme (Suède, Canada, Espagne, Portugal).

C'est possible, c'est indispensable. Il faut abandonner le déni dans lequel nous vivons depuis des années. Il faut reconnaître la réalité des faits et s'adapter en conséquence.

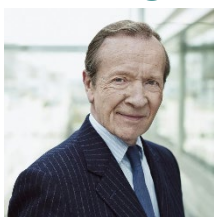
Des hommes comme Draghi préconisent que les gains de productivité que tout le monde appelle de ses vœux soient rendus possible par des financements européens ; en somme ce que l'on n'a pas été capable de faire en empruntant nationalement pour payer les fins de mois, on y arriverait en empruntant avec l'aval de l'Europe.

Ce que les promoteurs de cette conception oublient, c'est que le problème n'est pas d'emprunter un peu plus, il est de trouver des nouveaux projets et des projets que les entreprises rendues plus compétitives soient capable de réaliser.

Le paradoxe de l'Europe c'est qu'elle a des excédents d'épargne qu'elle investit aux Etats - Unis et non en Europe ce qui serait logique. Donc il ne s'agit pas d'ajouter une tranche d'emprunts européens pour changer la donne. Il faut que les Etats Membres se renforcent, se rendent moins addictes à la dépense publique et soient à même de prospérer et d'utiliser leur capacité d'épargne. Encore faut-il que les taux d'intérêt ne soient pas inférieurs aux taux américains ce qu'ils sont.

Ce que je propose demande une volonté, un peu de vision et de la détermination. Cela n'est en rien un programme d'austérité. C'est un programme qui passe de la consommation immédiate à l'investissement d'avenir. C'est la différence entre la résignation et l'espoir.

Mieux gérer nos finances publiques



Michel PÉBEREAU, Président d'Honneur du Centre des Professions Financières et Président d'Honneur de la BNP Paribas

*Séance de l'Académie des Sciences Morales et Politiques
du 25 septembre 2023*

Nos problèmes de gestion de finances publiques ne sont pas nouveaux. Déficit et dette sont presque aussi vieux que le royaume de France. Ils débouchent sur les Etats Généraux de 1789 et la banqueroute des deux tiers qui solde, en 1796, les dettes de l'Ancien Régime et de la Révolution. Après plus d'un siècle de stabilité monétaire et de sagesse budgétaire grâce au franc germinal, chacune des deux guerres mondiales hisse notre dette publique à plus de 150% du PIB et déclenche une inflation et des dévaluations massives qui font perdre toute valeur à notre monnaie et à notre dette en francs et ruinent nos créanciers. La mise en ordre du Général de Gaulle en 1958 fait disparaître les déficits publics et ses deux successeurs limitent notre dette à 20% du PIB en 1980. Mais François Mitterrand installe un déficit structurel dont les relances keynésiennes augmenteront périodiquement l'ordre de grandeur et que plus personne n'essaiera de faire disparaître. Cette fois c'est après 60 années de paix que notre dette dépasse 100% du PIB en 2020. Tous les pays ont des dettes publiques. Celles des pays avancés sont plus élevées que les autres. Mais le niveau et les perspectives de la nôtre présentent de sérieux inconvénients et sont désormais parmi les plus préoccupants. La cause est que nous avons une véritable addiction à la dépense publique. Pour continuer à refinancer notre dette dans de bonnes conditions, il nous faut démontrer que nous pouvons et voulons la réduire. Cela suppose une révision générale des dépenses de chacune de nos administrations publiques qui prendra du temps. Dans l'immédiat il faut réduire plus vite que prévu nos déficits.

1. Commençons par l'Histoire

En matière de finances publiques des pays avancés, il y a une étude qui fait autorité : celle de Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff de Princeton, publiée en 2009 : « huit siècles de folie financière ». Elle démontre que c'est presque exclusivement pour financer leurs guerres que les rois ont emprunté et que les français ont été plus souvent en défaut que les autres. Au Moyen-Age, la dette est longtemps empêchée par l'hostilité de l'Eglise à l'usure, qu'est à ses yeux le prêt portant intérêt. En pratique, Saint-Louis saute le pas pour financer ses deux croisades par des prêts de banques génoises. Son défaut en 1255 est le premier identifié pour les français. Les banquiers (juifs, lombards ou templiers) financent les guerres parce qu'elles débouchent sur des pillages qui permettent de rembourser leurs crédits. A partir de la fin du 15^{ème} siècle, nous avons une succession de déficits budgétaires et huit défauts des finances royales : en moyenne un tous les trente-sept ans, ce qui plus fréquent que les autres royaumes : quatre aux 16^{ème} et 17^{ème} siècle, deux à la fin du règne de Louis XIV (1701 et 1715), un pour Louis XV (1770), et un pour Louis XVI (1788).

Ce sont bien les guerres qui provoquent de fortes augmentations des déficits : guerre de Trente ans pour Louis XIII ; guerres de Hollande, de la ligue d'Augsbourg et de la succession d'Espagne pour Louis XIV ; guerres de la succession d'Autriche et de sept ans avec l'Angleterre pour Louis XV ; guerre d'Amérique pour Louis XVI. Le passage auprès des rois de gestionnaires rigoureux se traduit périodiquement par une réduction des déficits : Sully près d'Henri IV ; Richelieu près de Louis XIII ; Colbert près de Louis XIV ; John Law, dont le fameux système réduit de moitié la dette auprès du Régent ; le cardinal Fleury qui tente d'interdire le déficit, puis l'abbé Terray pour Louis XV ; et enfin pour Louis XVI, Turgot, puis Necker qui a le mérite de présenter, en 1781, le premier compte rendu au roi comportant le montant de la dette et le résultat (excédentaire) du budget ordinaire. Mais la guerre d'Amérique débouche en 1788 sur une dette de près de 100% du PIB avec un déficit du quart des dépenses. Le royaume est en défaut. Louis XVI convoque les Etats Généraux : « Nous avons besoin », explique-t-il « des concours de nos fidèles sujets pour nous aider à surmonter toutes les difficultés où nous nous trouvons relativement à l'état de nos finances. »

Les intéressés pensent régler le problème en confisquant les biens de l'Eglise et en les utilisant comme gage d'un papier monnaie qu'ils créent : les assignats. Emis en trop grande quantité, ceux-ci provoquent une hyper inflation qui leur ôte toute valeur. Le Directoire règle le problème en décidant en 1796 le retour à la monnaie métallique : le franc. La dette est séparée en un tiers inscrit sur le grand livre de la dette publique et deux tiers transformés en une nouvelle forme d'assignats dont la valeur s'effondre immédiatement. C'est la banqueroute dite à juste titre des deux tiers qui sera le dernier défaut de l'histoire financière de notre pays. Le budget de 1799 est équilibré et les guerres napoléoniennes apportent des ressources. Le Consulat assure la stabilité de la monnaie par la loi du 7 avril 1803 qui instaure le franc germinal. Pour la première et dernière fois dans l'histoire de notre pays, cette teneur en or sera maintenue pendant plus d'un siècle, jusqu'à 1918. La dette publique en 1815 est limitée à 15% du PIB. Elle augmente jusqu'à 90% en 1890 du fait des réparations de la guerre de 1870. Le budget de paix est en général équilibré, mais il quintuple de 1828 à 1914. La dette publique est de 75% du PIB en 1914.

La première guerre mondiale bouleverse radicalement la situation des finances publiques des belligérants et donc de la France. Nos dépenses publiques passent des 10 à 15% du PIB du 19^{ème} siècle à 30% en 1918 : les dépenses des quatre années de guerre représentent 28 fois le budget de 1914. Les déficits portent la dette publique à 150% du PIB en 1918. Dans l'entre-deux guerres, le franc germinal se déprécie sur les marchés ; sa valeur en or est divisée par cinq en 1928 par Raymond Poincaré ; d'autres dévaluations suivent avec le Front Populaire. La dette publique passe de 80% du PIB en 1932 à 110% en 1939. La guerre et l'Occupation la portent à 170% du PIB en 1945. De 1945 à 1948, l'inflation est en moyenne de 52% par an, ce qui ramène la dette à 40% du PIB environ, sous la 4^{ème} république. Les budgets sont en permanence en déficit. Inflation et dévaluations sont de règle, ce qui fait descendre la dette à près de 30% du PIB à la fin des années 1950. L'inflation ruine totalement tous les créanciers en francs de l'Etat.

En 1958, le Général de Gaulle met en ordre le système. Sur le plan monétaire, après la dévaluation indispensable de 17,5%, c'est la création du nouveau franc pour cent anciens francs. Un plan de rigueur rétablit l'équilibre extérieur et maîtrise l'inflation (qui était de 15% en 1958). Grâce au plan Pinay Rueff, au déficit public de 650 milliards d'anciens francs de 1957 succèdent de 1959 à 1966 des excédents budgétaires. Après les chocs des désordres puis des

accords de mai 1968, une dévaluation est inévitable en 1969. Les deux successeurs du Général poursuivent ses politiques de développement de l'économie de marché, de libéralisation des échanges, de sage gestion budgétaire. Les européens lancent, à neuf, l'Union Economique et Monétaire en 1971. Avec le ministre Valéry Giscard d'Estaing, de 1970 à 1974, pour la dernière fois, le budget est en excédent. Mais l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole fait plus que tripler le prix du pétrole fin 1973 à la suite de la guerre du Kippour, et à nouveau en 1979-80 après la révolution iranienne. Ces chocs pétroliers déséquilibrent complètement notre économie. Pour faire face à la montée du chômage, le déficit public est en moyenne de 1,1% du PIB par an de 1974 à 1980. En 1980, les administrations publiques sont globalement à peu près à l'équilibre. Leur dette n'est que de 20% du PIB.

Aucun des successeurs des trois premiers présidents de la Vème République n'a leur culture d'équilibre des finances publiques. Un symbole : depuis 1990, la dépense publique n'a jamais été inférieure à 50% du PIB. Dans ce domaine, avec l'alternance politique, en 1981, c'est vraiment la rupture avec une relance keynésienne massive. L'objectif est – je cite – « d'activer les dépenses publiques ». Elles passent de 46,4 à 50,2% du PIB de 1980 à 1982, et à 52,4% en 1985, créant un déficit structurel qui se situe autour de 3% du PIB jusqu'en 1986. La dette augmente de 50% en 4 ans dépassant 31% du PIB. La politique dite de partage du travail (avec le passage de 65 à 60 ans l'âge de la retraite, la semaine de 39 heures au lieu de 40 et la 5^{ème} semaine de congés payés) débouche sur une hausse massive du chômage. Du fait des déficits budgétaires, le déficit extérieur courant dépasse 3% du PIB. Il est financé difficilement. En l'espace de 18 mois, d'octobre 1981 à mars 1983 il faut procéder à trois dévaluations du franc et les accompagner de trois réévaluations du deutschemark.

La politique engagée est incompatible avec la poursuite de l'Union Monétaire Européenne. Pierre Mauroy change de cap et engage en mars 1983 un plan de rigueur avec l'objectif d'un franc fort. De 1986 à 1988, les dépenses sont ramenées à 50,6% du PIB et le déficit à 2,6% en 1987. Grâce à une politique dite de désinflation compétitive, le déficit budgétaire est maintenu en deçà de 3% du PIB de 1987 à 1991, ce qui limite la dette à 36,5% du PIB en 1991. En réaction à la forte récession qui démarre fin 1992, une relance keynésienne est décidée : les dépenses publiques portent les déficits à 5,4% par an. La dette explose de vingt points de PIB en quatre ans à 60% en 1996.

En 1993 le Traité de Maastricht prévoit la création de l'euro et la limitation des déficits à 3% et de la dette à 60% du PIB. Grâce à une réduction des dépenses de plus de 55% à moins de 52% de 1996 à 2000, le déficit respecte la limite à partir de 1998 et la dette se stabilise autour de 60% du PIB. Malheureusement le gouvernement de Lionel Jospin décide la réduction de 39 à 35 heures de la semaine de travail, à partir de 2000, sans baisse de salaire. Cela accroît de 11% le coût du travail horaire en France en euros, provoque le déficit de nos échanges extérieurs et la désindustrialisation de la France.

En 2002, Jacques Chirac est réélu président avec 82% des voix. Compte tenu de son expérience, il pourrait consacrer son mandat aux réformes dont notre pays a besoin en revenant sur les mesures de partage de travail et en réduisant notre déficit budgétaire. Or il n'en fait rien. En Allemagne, Gerhard Schroeder, lui, renforce la compétitivité des entreprises par un vaste programme Hartz de modernisation des relations du travail qui s'accompagne d'une augmentation du déficit budgétaire. France et Allemagne s'entendent pour éviter la procédure

de déficit excessif prévue par le Pacte de Stabilité pour leur dépassement de la limite de 3% : un fâcheux précédent de la part des auteurs des règles. Une autre décision désastreuse de Jacques Chirac est le choix du référendum pour l'approbation de la Constitution pour l'Europe qui était demandée par la France. Le « non » français en mai 2005 crée une crise sans précédent de la construction européenne et une véritable mise en cause de la place de la France en Europe.

Dès son élection, Nicolas Sarkozy fait approuver un Traité simplifié qui rend l'Union Européenne à nouveau opérationnelle. Il lui donne ainsi les moyens institutionnels de relever les défis des crises internationales qui vont se succéder : d'abord la crise financière de 2007-2008, et la crise économique mondiale qui lui fait suite en 2009. A son instigation est créé le G20, un groupe de vingt pays avancés ou émergents pour faire face à la crise et coordonner leurs politiques : ils décident le recours collectif aux déficits publics pour débloquer la production. Le nôtre a une moyenne annuelle de 5,2% du PIB. Avec cette relance keynésienne, la dette publique augmente de plus de 23 points de PIB en 4 ans et atteint 87,8% du PIB en 2011. Dès 2009, démarre une troisième crise : la préoccupante crise des dettes souveraines de la zone euro qui affecte la Grèce, l'Irlande, et le Portugal, puis l'Espagne et l'Italie. Deux événements positifs au niveau budgétaire : un Traité sur la stabilité, la Coordination et la Gouvernance paraphé en 2011 instaure la règle d'or de l'équilibre structurel du budget pour les pays de la zone euro ; une révision Générale des Politiques Publiques est engagée en France à la suite du rapport de la commission que j'ai présidée en 2005 et aboutit à une réduction sans précédent de 150 000 du nombre des fonctionnaires.

François Hollande signe finalement le Traité en 2012 et annonce la disparition du déficit budgétaire pour 2017. Mario Draghi, le nouveau président de la Banque Centrale annonce en juillet 2012 qu'il est prêt à éviter toute crise de la zone euro « whatever it takes » : quoi qu'il en coûte. Cela met fin à la crise et conduit au resserrement des spreads des dettes des Etats membres et donc à une réduction de la charge budgétaire annuelle des dettes concernées. François Hollande s'en tient à une politique du rabout sur les dépenses qui réduit en 5 ans le déficit de moins de deux points de PIB. Il reste à 3,3% en 2016. De 2009 à 2018, la France relève, au niveau européen de la procédure pour déficit excessif. Sa dette atteint 98% du PIB fin 2016. Emmanuel Macron nous sort du déficit excessif en ramenant celui-ci à moins de 3% du PIB en 2017 et 2018, conformément à son engagement de campagne. La crise des gilets jaunes le porte à 3,1% du PIB en 2019. La politique du « quoi qu'il en coûte », en réponse à la pandémie de la covid 19, a pour conséquences des déficits de 8,9% du PIB en 2020, 6,5% en 2021 et 4,7% en 2022. La dette publique passe de 97,4% du PIB en 2019 à 111,6% en 2022. Pendant ces circonstances exceptionnelles, les normes budgétaires européennes sont suspendues. Voilà pour l'histoire.

2. Les comparaisons internationales montrent que plusieurs grands pays ont un problème de dette publique mais notre situation et nos perspectives sont parmi les plus préoccupants.

Tous les pays du monde ont une dette publique. Le FMI les suit régulièrement dans son fiscal monitor. Celui évoqué ici est en date d'avril 2023. Pour des raisons de solvabilité, la dette est

en moyenne de niveau très différent pour les trois grands groupes de pays suivis dans cette publication. En 2019, la dette moyenne est de 104% du PIB pour les pays avancés, de 56% pour les pays à revenus intermédiaires, de 43% pour les pays à bas revenus qui n'ont en général guère la capacité de l'accroître, pour des raisons de risques. La pandémie provoque un alourdissement de l'endettement de la plupart des pays. En 2022, la moyenne s'accroît de 8,5 points à 112,5% du PIB pour les pays avancés, de 10 points à 66% pour les pays émergents, de 5 points à 48% pour les pays à bas revenus.

Pour les pays avancés, le plus endetté, le Japon est celui qui l'augmente le plus de 28 points à 261% du PIB. Derrière lui, sept pays dépassent 100% du PIB en 2022 avec des augmentations de dettes allant de 0 à 18 points : l'Italie 11 points à 144%, les Etats-Unis 13 points (à 127%), l'Espagne 14 points à 112%, le Canada 9 points (à 106%), la Belgique 8 points (à 105%), le Royaume-Uni 18 points (à 103%), le Portugal reste stable à 115%. La France pour sa part, augmente de 14 points à 111%.

Pris globalement, les pays de la zone euro augmentent leur dette de 9 points à 91%. Cette moyenne est tirée vers le haut par l'Espagne et la France (14 points) et l'Italie (10 points) mais aussi l'Allemagne (12 points pour 71% du PIB). La moyenne est tirée vers le bas par les 10 pays qui respectent toujours le plafond de 60% du PIB en 2022 (Danemark, Estonie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Slovaquie, République Tchèque). Notre pays est un de ceux qui augmentent le plus leur endettement à l'occasion de cette crise.

Ce qui importe aujourd'hui pour les prêteurs, c'est comme d'ordinaire, la solvabilité des emprunteurs, donc les politiques budgétaires qu'ils vont mettre en œuvre dans l'avenir pour l'assurer. D'après le FMI, en 2028, les pays avancés pris globalement augmenteraient leur endettement de 5,5 points de PIB à 118%, les pays émergents de 10 points à 66%, cependant que la moyenne des pays pauvres reviendrait à la situation de 2020 avec une baisse de 5 points à 43%. Pour les pays avancés, des augmentations sont à nouveau envisagées, de 12 points à 134% de PIB pour les Etats-Unis et de 10 points à 113% pour le Royaume-Uni. Mais le Canada abaisserait sa dette de 15 points à 91%. La moyenne de zone euro baisserait de 5 points à 86%. La Slovénie (à 59%) et l'Allemagne (à 59,6% c'est-à-dire après une baisse de 12 points), viendraient rejoindre les dix pays qui respectaient déjà le plafond. Le Portugal abaisserait de 20 points son taux d'endettement à 96%, l'Italie de 12 points (à 132%), l'Espagne de 3 points à 109%. Dans ce contexte, la France envisage une baisse de 3 points à 108%. Notre effort paraît bien modeste et insuffisant pour réduire notre écart avec l'Allemagne et la moyenne de la zone euro.

3. Or, ces déficits publics et la dette considérable qui en résulte présentent de très sérieux inconvénients.

Le premier, c'est qu'ils appauvrissent l'Etat. Ils ne sont pas le résultat d'un effort structuré pour assurer la croissance de l'économie et la préparation de l'avenir, c'est-à-dire d'investissements. La comparaison de nos dépenses avec celles en moyenne de la zone euro et plus encore avec celles de l'Allemagne montrent que les domaines pour lesquels, en comparaison du PIB, nos écarts sont les plus significatifs, sont des dépenses de tous les jours : les transferts sociaux et les dépenses de personnel et de fonctionnement des administrations publiques. De ce fait, nos

déficits ne cessent de détériorer la situation patrimoniale de l'Etat. Ses passifs progressent beaucoup plus vite que ses actifs. Depuis 2006, l'Etat doit présenter une comptabilité générale comportant un bilan et un compte de résultat ainsi que deux tableaux : des flux de trésorerie et des engagements hors bilan. En 2019, ces documents font apparaître un total des actifs net de 1000 Mds€ et un passif de l'ordre de 2500Mds€ incluant 1800 Mds de dettes financières. La situation nette qui était négative de 600Mds€ en 2006 l'est de 1500Mds en 2019 et de 1758 Mds€ en 2022.

Et encore cette situation laisse-t-elle de côté les engagements considérables de l'Etat qui sont enregistrés hors bilan. Ce sont des obligations non inscriptibles comme telles selon les critères, mais susceptibles d'avoir un impact significatif sur la soutenabilité de sa situation financière. Il s'agit notamment d'engagements découlant de la mission de régulation de l'économie (1100 Mds€), et d'engagements de retraites (2350 Mds€). Au total plus de 5500 Mds€ fin 2020, en augmentation de plus de 60% depuis 2012. Ils ne sont plus que de 3844 Mds fin 2022 en raison d'une baisse de 1200 Mds par rapport à 2021 du fait du taux d'actualisation utilisé pour les engagements de retraite (qui est devenu positif). En comptabilité privée, les entreprises sont contraintes d'intégrer dans leur bilan la plupart des engagements classés jadis hors bilan (notamment ceux des retraites). Tel n'est pas le cas pour des administrations publiques. Il est évident que pour ce qui est des retraites, les engagements hors bilan pris vis-à-vis des agents des collectivités locales et des autres administrations publiques mériteraient d'être eux aussi évalués et suivis dans un document rendu public. Ils doivent être de montants considérables compte tenu de l'augmentation colossale du nombre de ces agents depuis 1980. J'y reviendrai.

Le deuxième grave inconvénient de la dette, c'est son coût annuel : la charge des intérêts. Elle est réduite par rapport à l'époque du franc grâce à l'utilisation d'une monnaie plus solide : l'euro. Et les spreads à l'intérieur de la zone sont limités du fait de l'engagement de la BCE. Sa politique de facilité monétaire avait réduit les taux d'intérêt jusqu'à les rendre négatifs en 2020 ramenant la charge annuelle à 36 Mds€, c'est-à-dire de l'ordre de 1,3% de l'encours. Malheureusement, la réanimation de l'inflation à la suite de la guerre en Ukraine et de la crise de l'énergie ont conduit au relèvement des taux d'intérêt. La charge de la dette va passer de 38,6Mds en 2023 à 74,4Mds en 2027 avec des hypothèses de taux d'intérêt des Obligations Assimilables du Trésor qui pourraient être dépassées. Compte tenu de l'encours de la dette (plus de 3000Mds€) cette charge qui résulte de la nécessité de son renouvellement permanent aux taux d'intérêt nouveaux, ne peut cesser d'augmenter.

L'inconvénient le plus critiquable de la dette que génèrent les déficits publics et des engagements qui les accompagnent, c'est qu'ils mettent en cause l'équité vis-à-vis des générations à venir. Il n'est pas légitime de faire supporter à celles-ci les charges d'emprunts et d'engagements contractés pour nos dépenses dans des domaines pour lesquels elles-mêmes auront à faire face à leurs propres dépenses puisqu'elles relèvent de la vie de tous les jours. Cette situation est contraire aux principes de la solidarité entre les générations.

En quatrième lieu, ces déficits élevés détériorent notre balance des paiements courants au point de la rendre déficitaire. Nos prélèvements obligatoires, qui sont l'un des deux plus élevés des pays de l'OCDE, et les politiques de partage du travail qui ont limité par la loi le temps de travail des salariés, affectent bien sûr la compétitivité du travail en France et expliquent le déficit considérable de notre balance commerciale. Le déficit de nos paiements courants qui en résulte

nous distingue de pratiquement tous nos partenaires de la zone euro qui sont, eux en excédent. Il est de l'ordre de 1 à 2% du PIB depuis 2002, c'est-à-dire depuis la mise en œuvre de la semaine de 35 heures. L'épargne des ménages français est très abondante, mais pas suffisante compte tenu de ses autres emplois pour financer un déficit des administrations publiques désormais très supérieur à 3% du PIB. Cela explique la détérioration permanente de notre position nette extérieure qui est négative de 800 Mds€ en 2021 c'est-à-dire 32,3% du PIB, ce qui nous rapproche du seuil d'alerte de l'Union Européenne en la matière (35% de PIB). Concrètement, notre pays dépend des investisseurs étrangers pour renouveler en permanence son endettement public.

Le dernier problème posé par la permanence et le niveau de nos déficits publics et de notre dette, c'est qu'ils affectent notre leadership en Europe. Ils sont en effet contraires aux engagements européens que nous avons définis avec l'Allemagne pour le Pacte de Stabilité et de Croissance résultant du Traité de Maastricht de 1993 : des plafonds de 3% et de 60% du PIB pour les déficits et la dette des administrations publiques des pays de la zone euro. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance paraphé en 2011 sous Nicolas Sarkozy et signé en 2012 sous François Hollande fixe en outre une règle d'or budgétaire des administrations publiques encore plus contraignante : la limitation à 0,5% du PIB du déficit structurel, sauf circonstance exceptionnelle.

En 2010, nous étions, l'Allemagne et nous, à un niveau d'endettement de 80% du PIB à la suite de la grande crise mondiale. Mais en 2019, l'Allemagne a réduit sa dette de 20 points de PIB à 59,6% alors que la nôtre a augmenté de 18,8 points à 98,8%. Cette situation affecte incontestablement notre influence en Europe. Depuis la pandémie de la covid 19 et la guerre en Ukraine, nous sommes entrés dans une période de circonstances exceptionnelles. Des règles nouvelles seront peut-être fixées en matière de dette. Mais il ne fait pas de doute que le non-respect prolongé du plafond de déficit ne peut manquer d'affaiblir l'influence de nos responsables sur l'évolution de la construction européenne. Il faut faire disparaître nos déficits publics.

4. L'origine de nos problèmes est le niveau de nos dépenses publiques

Ces déficits structurels ne sont pas la conséquence d'une insuffisance de prélèvements obligatoires. Le poids de ceux-ci et leur structure sont des handicaps pour la croissance et la compétitivité de notre économie et de nos entreprises. Ils sont en permanence l'un des deux les plus élevés de l'OCDE de 5 points au-dessus de la moyenne de la zone euro et de l'Allemagne, autour de douze points au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Ils atteignent 47,5% du PIB en 2020 et 44,3% en 2021 45,3% étant prévus pour 2022 et 44,3% pour 2023 puis 44,4% jusqu'en 2027. En outre, leur structure affecte la compétitivité de notre économie car ils pèsent plus lourdement que chez nos partenaires sur les facteurs de production, le capital et le travail. Le poids des cotisations sociales (patronales et salariales) est très lourd : à 16,8% du PIB, il est supérieur de 1,3 points à la moyenne européenne. En outre, la France se distingue par l'un des impôts sur le revenu les plus fortement progressifs : 45% sur la dernière tranche. Cet impôt est alourdi par la contribution sociale généralisée, la CSG (9,2%) et la CRDS (0,5%), et par l'existence d'un impôt sur le capital, l'Impôt sur la Fortune Immobilière. Quant aux impôts de production, ils restent, après réduction récente les plus élevés en Europe à 3,5% du PIB, de 2,5 points

supérieurs à celui de l'Allemagne et de 2 à la moyenne de la zone euro et la poursuite de leur baisse n'est pas tout à fait assurée. On peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de leur substituer en partie une augmentation de l'impôt que nous français avons inventé et dont certains de nos partenaires européens dégagent désormais plus de recettes que nous : la taxe à la valeur ajoutée qui a le grand mérite de ne pas affecter la compétitivité des produits concernés puisqu'elle s'applique aux importations et est déductible pour les exportations.

Dans une telle situation, il n'est pas question d'envisager une augmentation de nos prélèvements obligatoires. Il faudrait au contraire réduire suffisamment nos dépenses publiques pour pouvoir enfin les alléger sans affecter le déficit.

L'origine de notre problème est claire : c'est le niveau de nos dépenses publiques qui nous installe dans un déficit structurel. La progression inexorable de la dette a commencé lorsque notre dépense publique a connu un changement d'ordre de grandeur du fait de l'alternance politique de 1981 : elles sont passées de 46,4% en 1980 à 52,3% en 1985 et périodiquement, des relances keynésiennes les ont augmentées comme on l'a vu dans la partie historique. Leur point le plus bas a été 50% en 1990 et aucun de nos dirigeants n'a essayé de le ramener en-dessous. La crise de la covid les a portées à 60,6% en 2020 et 58,3% en 2022. Avant même cette période de crise, en 2019, la France se trouvait en la matière au 1^{er} rang de l'OCDE, plus de huit points au-dessus de la moyenne, et plus de dix au-dessus de l'Allemagne. Elle y est toujours.

Chacune de nos grandes catégories administrations publiques (la protection sociale, les collectivités locales et l'Etat) contribue de façon ou d'une autre à cette dérive de nos dépenses publiques.

La situation la plus critiquable est celle de nos administrations de protection sociale. Notre pays est celui de l'OCDE qui consacre le plus de ressources à cette protection : 33,3% de son PIB, 2 à 3 points de plus que l'Allemagne et 4,3 points de plus que la moyenne de l'Union Européenne. C'est un choix de société qui lui permet de réduire plus que les autres les inégalités. Les dépenses en 2019 représentent 762 Mds €. Elles étaient réparties en six risques sociaux dont les deux plus importants représentent 75% du total : vieillesse service (46%) et maladie (29%). Les quatre autres se partagent le solde : famille (7%), emploi (6%) pauvreté exclusion sociale (6%), logement (2%).

Au lendemain de la guerre, nous avons mis en place des mécanismes d'assurances sociales à l'image du système allemand. Ils devaient être alimentés par des cotisations payées par les employeurs pour le compte des actifs et dont la charge était répartie par la loi entre eux et leurs salariés. Aujourd'hui, le régime général de Sécurité Sociale » est financé à 50% seulement par ces cotisations. Un impôt payé par les ménages, la CSG, assure 20,7% et des contributions diverses, impôts et taxes 20,9%. A cela s'ajoutent des transferts (5%) et des recettes diverses (3%). Le système français est désormais à demi beveridgien, c'est-à-dire financé aussi par l'Etat, à l'image du système britannique. Il comprend 4 régimes. Seul le régime « accident du travail et maladie professionnelle » reste complètement dans la logique assurantielle. Il est souvent excédentaire, les cotisations assurent 95,5% des financements. Le régime « famille » est le plus souvent équilibré, avec un financement à 59% par les cotisations, 23% par la CSG et 15% par les contributions sociales diverses. En revanche, les régimes assurance maladie et vieillesse sont structurellement déséquilibrés.

Pour les dépenses de santé, la France est 4^{ème} dans le classement OCDE avec 12,4% du PIB derrière Etats-Unis, Allemagne et Suisse. Le financement de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie n'est plus assuré que pour un tiers par les cotisations, un tiers l'est par la CSG et le reste par des contributions, impôts et taxes divers. Mais le problème est que malgré les contributions de l'Etat, il est en déficit depuis 2002. Ce déficit s'était aggravé pendant la crise économique de 2008-2009, mais avait été ramené à 1,7 Mds en 2019. Il a explosé à 37 Mds en 2020 avec la pandémie, et est encore de 21Mds en 2022. Pour financer ces déficits, l'Etat a créé en 1996 la Caisse d'Amortissement de la dette sociale, la CADES à laquelle le Parlement a transféré 136 Mds de dettes, et a affecté des ressources de la CSG et surtout le produit de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) créée en 1996 à cette fin. Cette Caisse s'est mise à reprendre en charge aussi certaines des dettes des hôpitaux. Conçue pour être supprimée en 2009, mission accomplie, elle a maintenant vocation à rester active jusqu'en 2042, compte tenu de l'augmentation de la dette transférée depuis lors. Cette situation est très anormale.

Il est manifestement contestable, pour des raisons de principe, que l'assurance maladie s'installe dans un déficit rendant nécessaire un financement par l'emprunt. Elle a pour mission de payer une partie des dépenses de santé des personnes résidant en France. Ce sont des dépenses de consommation courante, immédiate, comme le sont les dépenses d'alimentation. Nul ne songerait à financer par des emprunts à long terme des dépenses alimentaires. Cela a pour conséquence de transférer cette charge à des contribuables de l'avenir qui auront à assumer leurs propres dépenses de santé. Ce n'est pas équitable pour eux. C'est une situation originale en Europe. En la matière, l'Allemagne dégage traditionnellement des excédents. Il est indispensable de mettre fin au déficit de l'assurance maladie. Cela devrait être facilité par la disparition des dépenses liées à la pandémie.

Les déficits sont encore plus inconcevables pour l'assurance vieillesse. Il existe un certain nombre de régimes d'assurance vieillesse en France : outre le régime général de la Sécurité Sociale, deux régimes complémentaires pour les salariés du secteur privé et une quarantaine de régimes dits spéciaux. Presque tous sont fondés sur le principe de la répartition. Celui-ci implique que les primes payées par les actifs d'un régime chaque année soient utilisées pour payer les pensions dues la même année aux retraités relevant de ce régime, les excédents éventuels pouvant être mis en réserve. Les sommes collectées sont effectivement « réparties » entre les retraités pour régler leurs pensions. Elles ne sont pas capitalisées pour pouvoir payer dans l'avenir les pensions des cotisants actuels comme c'est le cas dans les régimes dits de capitalisation du monde anglo-saxon. Notre système repose donc sur un principe de solidarité entre les générations. Laisser s'installer des déficits dans de tels régimes est vraiment contre nature car cela modifie les termes de ce principe. Si les charges des emprunts contractés pour y faire face étaient assumées, dans l'avenir, par le système, cela lèserait l'une ou l'autre ou les deux parties de la répartition du moment puisqu'elles rendraient inévitables une baisse des pensions et/ou une hausse des cotisations pour assurer l'équilibre. Ce serait non seulement inique mais aussi incohérent. Il faut absolument assurer l'équilibre des régimes de retraites par répartition. Or les prévisions faites par les organismes compétents prouvent que cela ne sera pas le cas dans un avenir proche pour plusieurs de ces régimes dont le régime général.

L'origine structurelle du problème est l'évolution favorable pour nous de notre démographie : nous vivons de plus en plus vieux. Mais cela détériore sans cesse le rapport entre le nombre des actifs qui cotisent et celui des retraités qui reçoivent les pensions. Face à ce problème, trois solutions sont concevables pour assurer l'équilibre. La première est d'augmenter les cotisations. C'est impossible, car la France leur consacre déjà 15,9% du PIB alors que la moyenne européenne est à 13,6%, seules l'Italie et la Grèce faisant plus que nous : cela affecte déjà la compétitivité du travail en France. La deuxième est de réduire les prestations. Ce serait profondément injuste vis-à-vis des retraités, qui ne sont, pour la plupart, pas en état de trouver une ressource de substitution. La seule solution praticable est celle qu'ont appliquée nos partenaires confrontés comme nous à ce problème : avoir un âge de la retraite plus élevé (et/ou un plus grand nombre d'années de travail nécessaires pour la recevoir) ce qui permet de rééquilibrer le régime en augmentant le nombre des générations de cotisants, donc les recettes tout en diminuant à due concurrence le nombre des générations de pensionnés, donc les dépenses. C'est la solution logique : le déséquilibre est la conséquence d'une dégradation du nombre des salariés cotisants par rapport à celui des retraités. Etablir un rapport entre cotisants et retraités qui assure l'équilibre des régimes est la logique du principe de la répartition. Abaisser l'âge de la retraite de 65 à 60 ans en 1982 a déséquilibré le régime et explique que nos cotisations pèsent aussi lourdement sur notre PIB. Le passage de la retraite à 62 ans puis à 64 ans était logique. Il faut continuer : certains de nos partenaires ont une retraite à 65 ans, d'autres à 67. C'est à tort que la réforme des retraites a été critiquée.

Il existe un régime de protection sociale qui ne dépend pas de la Sécurité Sociale : l'assurance chômage, qui a été créée en 1958. Elle protège les salariés en cas de perte d'emploi. C'est une assurance obligatoire à laquelle souscrivent tous les employeurs du secteur privé, ainsi que certains de ceux du secteur public, pour fournir des ressources à leurs salariés lorsqu'ils perdent leur emploi. Le système est financé par les cotisations des employeurs et par l'Etat qui y consacre une partie de la CSG depuis 2019. Les salariés qui perdent leur emploi de façon involontaire peuvent toucher un revenu sous forme d'allocation de montant et de durée définis. Le système a vocation à l'équilibre, les excédents des périodes de forte croissance venant compenser les déficits des périodes de ralentissement de l'activité. Malheureusement notre pays est installé depuis 1982 dans un chômage structurel considérable (7% de la population active), ce qui explique les déficits significatifs et permanents. La crise de la covid a aggravé la dette de 18Mds et l'a portée à 60 Mds€ en 2022. On espère des excédents, grâce à la très utile réforme récente, qui ramèneraient la dette à 42Mds en 2024. La garantie implicite de l'Etat limite la charge des intérêts.

Quant aux administrations publiques locales, elles posent des problèmes de dépenses spécifiques en raison de leur nombre : un peu moins de 35 000 communes, 100 départements, 13 régions. Chacune d'elles est une personne morale totalement indépendante des autres. L'analyse des résultats de leur groupe en la matière est une moyenne par rapport à laquelle certaines dépensent beaucoup plus, d'autres, beaucoup moins. On pourrait penser qu'elles contribuent moins que les autres à la progression des dépenses dans la mesure où chacune d'elle est soumise à une règle d'or législative : l'équilibre de son compte d'exploitation, le remboursement des emprunts souscrits pour investir étant assuré par des excédents. Or tel n'est pas le cas. Leurs dépenses, qui s'élèvent à 280Mds€ en 202, sont imputables pour 58% aux communes, 16% aux départements, 16% aux régions et 9% aux autres administrations

publiques locales. Elles financent 86% des équipements collectifs, 76% des transports publics et 92% de la sécurité civile, mais aussi 30% de l'éducation.

Collectivement, les collectivités locales sont, depuis 1981, une cause essentielle de l'augmentation des dépenses publiques. Elles ont en effet changé l'ordre de grandeur de leurs effectifs. Le nombre de leurs salariés s'est accru d'un million deux cent mille personnes : elles l'ont multiplié par deux et demi. De ce fait, leurs dépenses ont augmenté de 50% en pourcentage du PIB : elles sont passées de 8% à 12%. Les dépenses locales par habitant ont doublé entre 1985 et 2020 en euros constants. Le financement est à 61,5% (en 2021) assuré par la fiscalité locale et pour le reste par des transferts financiers de l'Etat (concours, fiscalité transférée, et subventions).

Ces collectivités locales ne peuvent s'endetter que pour la réalisation de leurs investissements. Elles sont de très importants investisseurs publics : 2,6% du PIB par an. De ce fait, leur dette est significative : 9,9% du PIB en 2021. Elles sont des clients significatifs des petites entreprises locales de BTP notamment. Mais leurs investissements sont-ils toujours productifs ? On peut s'interroger lorsqu'on constate que depuis une vingtaine d'années ils sont consacrés pour une bonne part à la création de ronds-points dont notre pays s'est doté sans aucune mesure par rapport à ses voisins. Etaient-ils vraiment nécessaires à presque tous les croisements de route : dans la plupart de nos villages de campagne où la circulation est inexistante et des carrefours de nos grandes et moyennes villes où leur coût unitaire peut être très élevé ? Le vieux système de ralentissement de vitesse par des panneaux de signalisation n'aurait-il pas été dans la plupart des cas suffisant ?

C'est l'Etat évidemment qui est responsable du principal déficit. Il est dans cette situation depuis 1974. Cela ne pose pas de problème de principe. L'économie de marché évolue de façon cyclique : des périodes d'augmentation de la production débouchent sur des crises suivies de périodes de ralentissement assorties de montées du chômage. JM. Keynes a démontré que l'intervention de l'Etat est nécessaire pour relancer la croissance au moment des crises, par des déficits budgétaires finançant des investissements productifs. En théorie, ces déficits peuvent être compensés par des excédents dégagés dans les périodes de reprise, comme le fait l'Allemagne. Cela impose une discipline assez rare. Il n'est pas critiquable d'être en déficit. Mais nous avons un problème de mesure : nos déficits sont permanents et considérables. Les dépenses de l'Etat sont financées pour plus du tiers par l'emprunt en 2023 comme en 2019. C'est vraiment beaucoup trop.

Le bilan est clair. Au total, collectivement, toutes nos administrations publiques contribuent à la permanence des déficits par des dépenses qui ne sont que très marginalement des investissements productifs ou des dépenses de préparation de l'avenir.

5. Une véritable addiction à la dépense publique

Les origines de la gestion insuffisamment rigoureuse de nos dépenses publiques, au niveau de chacun de nos groupes d'administrations sont bien connues.

La première, ce sont les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif, qui sont la source d'incitations permanentes à la dépense publique et de coûts peu justifiés. De nombreuses structures nouvelles sont sans cesse créées, au niveau tant central que local, sans que soient remises en cause les structures existantes. Les instruments des politiques publiques se multiplient parallèlement, selon le même mécanisme d'ajout permanent sans remise en cause systématique de l'existant. Au niveau central, 1244 agences d'Etat ont été créées, dont 48 opérateurs de l'Etat ainsi que 347 autres organismes divers d'administration centrale. Elles emploient 442 000 personnes pour un coût de 50 milliards par an. Les opérations de fusion sont très rares. La seule connue qui ait débouché sur des réductions significatives d'effectifs (très étalées dans le temps) est la création de la direction générale des finances publiques par fusion de la direction générale des impôts et de la direction de la comptabilité publique.

Pour les collectivités territoriales, à côté des départements et des communes, on a créé des régions, puis des structures intercommunales sans modifier le nombre des départements ni même des communes. S'y sont ajoutés les communautés de communes, des agglomérations et aussi des pays. Un mille-feuille des collectivités locales s'est constitué. Quand des fusions sont organisées, on évoque rarement des économies. C'est ce qui s'est passé pour le passage de 18 à 13 du nombre des régions décidé par François Hollande.

En outre, les instruments des politiques ne cessent parallèlement de se multiplier selon le même mécanisme d'ajout permanent sans remise en cause de l'existant. Les politiques sociales en sont un exemple particulièrement caricatural.

La loi organique pour les lois de finances du 1^{er} août 2001 a rationalisé la construction et le suivi du budget de l'Etat en le structurant en mesures déclinables ou programmes qui rassemblent toutes les actions. Mais cela n'a pas vraiment transformé les comportements ni conduit à une gestion plus économe de la dépense. En pratique, trois opérations ont été depuis lancées. La revue générale des politiques publiques de Nicolas Sarkozy a eu quelques résultats comme je l'ai dit ; la modernisation de l'action publique de François Hollande n'avait même pas l'ambition de peser sur les dépenses ; l'action publique 2022 d'Emmanuel Macron n'a pratiquement pas été commentée. Un signe : l'évaluation des responsables ne porte pratiquement jamais sur leur capacité à utiliser l'argent public de la façon la plus économe et la plus efficace possible.

Mais les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif sont connues depuis longtemps. Elles ne sont pas insurmontables. Si elles perdurent en dépit de la qualité des agents publics et des moyens considérables consacrés à l'audit interne (de la Cour des Comptes et des inspections), et externe (qui avaient été plutôt bien expérimentées pour la RGPP, mais dont l'utilisation récente a été critiquée), c'est que le problème est plus profond.

Ce sont en effet, fondamentalement nos pratiques politiques et collectives qui sont à l'origine de la dérive alarmante de notre dépense publique. Nos pratiques politiques d'abord. Périodiquement, les gouvernements s'engagent à réformer l'Etat dans des discours volontaristes. Mais les décisions ne sont pas à la hauteur des ambitions. Conduire la réforme d'un appareil administratif est complexe dans un système où le nombre d'échelons politiques n'est pas négligeable, chacun étant soumis à un rythme d'élections différent. Et pour réussir la mise en œuvre des réformes, il faut un travail d'explication préalable avec les agents publics

concernés et de discussion avec leurs représentants pour assurer l'adhésion des personnels. C'est l'expérience des entreprises. Il faut aussi faire en sorte que l'opinion publique soit rendue consciente que le coût et l'efficacité des services publics sont des facteurs essentiels de la compétitivité de notre pays et de la croissance économique qui est indispensable pour assurer le progrès social. Un engagement politique fort est indispensable. Il manque.

Mais le plus grave est que nos pratiques collectives font de l'annonce d'une dépense publique supplémentaire la réponse systématique et souvent unique à nos problèmes quels qu'ils soient, y compris à nos problèmes de société. L'action publique est de plus en plus jugée sur les critères du montant de la dépense engagée et de la rapidité de son annonce. L'analyse de l'efficacité de la dépense est souvent oubliée. Les résultats sont que les dépenses existantes sont rarement remises en cause. Nous sommes devenus addictes à la dépense publique. « C'est un changement de culture profond vis-à-vis de la dépense publique qu'il convient de favoriser » dit la Cour des Comptes.

C'est donc bien de notre capacité et de notre volonté de réduire nos dépenses publiques qu'il faut convaincre les investisseurs pour qu'ils refinancent notre dette dans de bonnes conditions. Il faudrait que le gouvernement engage une révision générale des dépenses pour analyser l'utilité et l'efficacité de chacune d'elles et la possibilité de les réduire. C'est un travail de très longue haleine. Il peut être décomposé en plusieurs thèmes de réflexion. Il faut faire flèche de tout bois, étudier toutes les solutions envisageables.

Première idée à explorer : envisager la réduction systématique du champ des activités des administrations publiques par des transferts au secteur privé et des sous-traitances. C'est ce qu'ont fait la Suède ou le Canada dans des proportions très significatives. C'est ce que permettrait de faire un examen objectif et critique systématique des prestations de services de l'Etat et de ses agences ainsi que des collectivités territoriales.

Deuxième champ de réflexions approfondies : les interventions dites de protection sociale (24,8% du PIB) qui expliquent une partie très substantielle de notre surcroît de dépenses par rapport aux autres pays avancés. L'écart entre la France et ses partenaires européens en la matière s'élève à 4,3% du PIB. Une analyse approfondie devrait logiquement conduire à un questionnement sur la nécessité du maintien de certaines des dépenses concernées, sur l'utilité de certaines réformes. Et puis il faut s'interroger sur l'efficacité de chacune des dépenses dans les secteurs où leur niveau est globalement supérieur à la moyenne de nos partenaires européens avec des résultats qui ne sont pas toujours à la hauteur de nos attentes. Deux domaines importants sont à explorer. Les dépenses de notre système de santé d'abord puisque les résultats de notre lutte contre le covid ont été jugés par certains observateurs moins satisfaisants que quelques-uns de nos voisins. Les dépenses de notre système éducatif surtout car les enquêtes PISA de l'OCDE montrent que les performances de nos enfants à 15 ans se dégradent en moyenne et que 20% environ d'entre eux n'ont pas le niveau minimum de formation indispensable, en mathématiques, en compréhension de l'écrit, et en culture scientifique.

Il faudrait enfin s'attaquer à l'indispensable réduction du mille-feuille des collectivités territoriales. C'est au niveau des communes que l'exception française est la plus manifeste : la France en a trois fois plus que l'Allemagne, 4,5 fois plus que l'Espagne ou l'Italie. Une incitation

financière à la fusion est possible compte tenu de l'importance des concours de l'Etat. Il faut politiquement maintenir un symbole des communes disparues du type des arrondissements pour les agglomérations, et de listes communes pour les syndicats. En ce qui concerne les régions et les départements, l'idée d'en faire entre elles et eux des blocs pour les élections et les budgets dans l'esprit des travaux d'une Commission Balladur du passé mériterait d'être explorée à nouveau. Ces sujets nécessitent un dispositif spécifique d'exploration qui associe étroitement à l'étude des représentants des collectivités territoriales. En tout état de cause, pour mieux maîtriser la dépense il faut mettre fin à la pratique des cofinancements systématiques par les collectivités qui sont déresponsabilisants et incitatifs à la dépense. Il serait indispensable que chaque niveau de collectivité soit vraiment spécialisé.

Une révision générale des dépenses devrait en outre comporter l'examen systématique de la situation des secteurs pour lesquels des élus considèrent que leurs moyens sont insuffisants ; par exemple la justice, la sécurité, la recherche, l'enseignement professionnel. Elle doit aussi procéder à l'étude approfondie des besoins de dépenses d'avenir pour la protection de l'environnement et de la biodiversité, la transformation numérique, la transition énergétique. Il ne faut pas oublier enfin que la révision des dépenses doit être assez ambitieuse pour créer des marges de manœuvre permettant une réduction des prélèvements obligatoires, dont le niveau est un handicap pour la compétitivité de notre territoire et de nos entreprises.

Dans l'immédiat, le gouvernement a préparé un programme pour le Pacte de Stabilité destiné aux autorités européennes. Il peut paraître ambitieux. Il prévoit de baisser la dépense publique de 4 points de PIB en 5 ans en commençant par une réduction de 1,5 points dès 2023, et 1 en 2024 suivie des réductions annuelles de 0,5 point. Mais en pratique, cela ramènerait la dépense à 53,5% du PIB en 2027 alors qu'elle était à 53,8% en 2019. Le programme dit ambitieux aurait pour objectif de mettre 5 ans à corriger les trois années de dérapage totalement circonstanciel des dépenses provoquées par la pandémie et la guerre en Ukraine. C'est très insuffisant quand on songe que l'écart de nos dépenses publiques entre notre pays et ses partenaires européens est évalué en 2022 par l'Union à 7,5 points de PIB. En cinq ans, il serait indispensable de faire plus et de réduire le déficit structurel en engageant en plus un programme de réduction du stock de dépenses qui existait en 2019. On pourrait le faire en s'attaquant aux effectifs pour réduire les frais de gestion.

Le sureffectif de nos administrations publiques est manifeste. Leur effectif a été augmenté d'un million et demi de personnes depuis 1980, c'est-à-dire d'un tiers. Dans la définition considérée par les experts de Fipeco la mieux adaptée aux comparaisons internationales, les effectifs des administrations publiques sont en 2021 en France de 8,5 millions de personnes, soit 29% de la population active, contre 26% pour l'Allemagne, 25% pour la zone euro et 24% pour l'Union européenne. Leur réduction aurait un effet cumulatif. La réduction des frais de personnel déclencherait en effet celles de tous les frais généraux qui leur sont liés : locaux, matériels des technologies de traitement et de transport de l'information, transports, fournitures de bureau... A tout cela s'ajouterait naturellement la disparition des dépenses supplémentaires générées par les activités des agents en matière de réglementations et d'interventions publiques. Pour maîtriser et réduire la dépense publique, il est indispensable d'engager une réduction assez générale et très significative des effectifs.

Les principales causes de réduction des effectifs depuis des décennies dans les secteurs de services privés sont les progrès des technologies de traitement et de transport de l'information, de l'informatique et d'internet. Ces progrès font en effet disparaître des postes de travail de salariés notamment dans les fonctions administratives. C'est la conséquence directe des investissements réalisés. Il s'y ajoute des disparitions supplémentaires de postes de travail du fait des progrès de l'organisation qui en résultent. Tout cela fait l'objet d'études objectives, convaincantes pour les personnes concernées elles-mêmes, et pour leurs représentants.

Pendant les trente dernières années, les investissements dans ces technologies ont été massifs dans toutes les administrations publiques. Or très rares sont celles qui ont de ce fait réduit leurs effectifs. La simple analyse du problème mettrait en évidence des situations de sureffectifs objectives. Or, c'est là une question d'actualité. Les dernières étapes de la révolution des technologies de l'information sont la révolution digitale et celle de l'intelligence artificielle qui vont faire disparaître de nombreux postes de travail. Il est donc indispensable de lancer, ici et maintenant, les études qui vont permettre de déterminer le nombre de postes de travail supprimés, de façon à pouvoir envisager la réduction correspondante des effectifs. C'est partout concevable. Il faut le faire dans chacune des administrations publiques, au niveau de chacun des services concernés.

Un deuxième moteur possible des réorganisations qui assurent la réduction du nombre des postes de travail et donc des effectifs dans les entreprises est la fusion d'équipes, de services, d'organismes qui peut créer à chacun de ces niveaux des doubles emplois dont la disparition est logique. C'est elle qui a engendré les réductions d'effectifs de la direction générale des finances publiques que j'ai évoquées. De nombreuses fusions sont concevables pour les services de l'Etat : au niveau central, en réduisant le nombre des ministères, celui de leurs directions, ce qui améliorerait la visibilité des responsables publics ; mais aussi au niveau local puisque les services extérieurs de l'Etat sont désormais tous placés sous l'autorité du préfet. De même l'Etat pourrait s'interroger sur l'intérêt de la fusion ou de la réintégration de certaines des agences publiques qui ont proliféré au cours des dernières décennies. Mais il va de soi que l'un des chantiers les plus prometteurs serait la réduction du mille-feuille des collectivités locales.

Pour traiter avec sérénité la réduction des effectifs, il faudrait organiser une réelle mobilité au sein de chaque fonction publique mais aussi entre elles, de façon que les agents dont le poste disparaît aient des possibilités plus larges de reclassement, par priorité dans les postes libérés par les agents partant à la retraite, ou créés par les besoins nouveaux. La mobilité des agents publics devrait normalement être plus facile que celle des salariés du secteur privé parce qu'ils sont eux, recrutés sur concours et disposent donc d'un niveau de formation initiale plus élevé. Il serait seulement nécessaire de prévoir des formations professionnelles adaptées. Le principal obstacle est la rémunération, lorsque le poste d'accueil est moins bien rémunéré que celui du départ. L'utilisation systématique du contrat en cas de mobilité pourrait régler le problème.

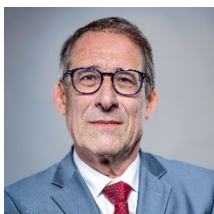
Pour ce qui est de la méthode, pour la réorganisation des services en vue de réduire les effectifs, l'expérience des pays qui ont réussi de tels exercices montre que la réforme doit être portée politiquement par le Conseil des Ministres, mais qu'un ministre doit être en charge de la coordination et la préparation des travaux (le Ministre de l'Economie et des Finances) mais que le travail de réflexion à moyen terme nécessaire doit être bien assuré par les véritables

responsables des activités, et qu'il faut conjuguer concertation, transparence et responsabilité. Chaque Ministre et chaque responsable de collectivité devrait préparer un projet de réorganisation de ses activités et de réduction de ses effectifs (sauf exception) et en faire préparer un par chacun des organismes qui lui sont rattachés. Les projets après discussion feraient l'objet de contrats avec le ministre de l'Economie et des Finances. Pour assurer le succès de ce programme, il faudrait bien sûr impliquer le Parlement et bien informer les citoyens. Tout le dispositif (objectif et contenu de chaque contrat de réforme et indicateurs de suivi des effectifs) devrait faire l'objet d'une campagne d'information. Un site internet pourrait être dédié au programme. Pour pouvoir un jour procéder à une révision générale de ses dépenses, l'Etat devrait se munir de deux instruments indispensables pour pouvoir mobiliser les responsables de ses activités à tous les niveaux. Le premier est une comptabilité analytique qui puisse être une vraie comptabilité de gestion, comparable à celles qui existent dans les grandes entreprises. Celle-ci devrait permettre de calculer le coût effectif de chaque service, de chaque direction, de chaque ministère pour l'Etat, de chaque collectivité pour les collectivités locales. Cela rendrait possible les comparaisons, génératrices d'émulations. Le deuxième instrument, ce sont de vraies rémunérations variables. Si l'on veut convaincre chaque responsable de la nécessité de réduire ses coûts de fonctionnement, il faut pouvoir récompenser, en termes de rémunérations, les équipes et les personnes qui sont les plus efficaces à cet égard. Cela suppose de donner une place nouvelle aux rémunérations variables par rapport aux fixes, donc de faire progresser la place des contrats par rapport à celle du statut. Ces deux instruments seraient d'ailleurs utiles pour l'ensemble des administrations publiques ; ils doteraient leurs responsables des moyens nécessaires à une gestion efficace.

Conclusion

C'est parce que la France est le pays de l'OCDE qui a le plus haut niveau de dépenses publiques, dix points au-dessus de l'Allemagne, qu'elle est installée dans les déficits de ses finances publiques. Il est aujourd'hui vital pour nous de réduire drastiquement ces déficits. C'est donc à ces dépenses qu'il faut s'attaquer. Il faut le faire d'autant plus vigoureusement que nous allons avoir à assurer les dépenses nouvelles nécessaires pour faire face aux défis de l'avenir : la protection de l'environnement et la biodiversité, la transition digitale et la transformation numérique. Cela impliquerait une révision générale des dépenses existantes permettant d'apprécier l'utilité et l'efficacité de chacune d'entre elles, de façon à choisir rationnellement celles qui doivent être réduites et à répartir équitablement l'effort nécessaire entre les différentes administrations publiques d'une part et entre les différentes politiques de l'Etat d'autre part. Une telle étude pourrait être préparée par la Cour des Comptes. Mais il faudrait bien sûr que le Gouvernement lui-même en tire les conclusions et s'engage. Cela va prendre du temps. Dans l'immédiat, s'intéresser à une réduction limitée à celle des dépenses supplémentaires liées à la pandémie et à la guerre en Ukraine comme l'envisagent les pouvoirs publics serait un peu modeste par rapport aux efforts envisagés par d'autres pays de la zone euro pour réduire leurs dettes. Une réduction significative des effectifs d'agents publics démontrerait aux investisseurs la volonté de nos autorités de s'attaquer vraiment à notre problème structurel d'addiction à la dépense publique pour faire disparaître nos déficits.

Les temps du travail et de la retraite



Robert OPHÈLE, Président du Centre des Professions Financières et Président de l'Autorité des Normes Comptables (ANC)

Discours de clôture du Colloque du Club des Investisseurs de Long Terme organisé le jeudi 24 octobre 2024 chez Allianz

On se souvient qu'en 2015 Marc Carney avait fait sensation, à l'occasion d'un dîner au Lloyds de Londres, en évoquant la tragédie des horizons à propos du réchauffement climatique.

Laissez-moi citer (en français dans une traduction libre) quelques phrases de son discours :

« Nous n'avons pas besoin d'une armée d'actuaire pour nous dire que les effets catastrophiques du changement climatique se feront sentir au-delà des horizons traditionnels de la plupart des acteurs, imposant aux générations futures un coût que la génération actuelle n'a pas d'incitation à minimiser.

Lorsque le changement climatique deviendra une question déterminante pour la stabilité financière, il sera déjà trop tard alors même que comme Lord Stern et d'autres l'ont amplement démontré le risque étant une fonction exponentielle des émissions cumulées de CO₂, les actions précoces minimisent le coût d'ajustement. »

On sait par exemple que lorsqu'on arrête toute émission nette de CO₂, l'excédent émis ne se résorbera de façon naturelle que très lentement et il en restera ainsi encore près de 50 % au bout de 100 ans. Plus on attend, plus lourd sera l'ajustement.

La tragédie des horizons n'est pas réservée au changement climatique. Toutes proportions gardées, certains systèmes de retraite relèvent également de cette logique : aucune incitation à faire des modifications précoces ; on reporte la charge de l'ajustement sur les générations futures et l'inaction présente amplifie la charge de l'ajustement futur.

Les incitations à mettre en place un système de retraite équilibré ne sont en effet pas toujours naturelles. Les systèmes privés sont généralement des systèmes par capitalisation avec un mixte de prestations et de cotisations définies ; en tout état de cause, la règle comptable qui impose de provisionner l'engagement ne supprime les risques de désajustement mais limite singulièrement cette tragédie des horizons puisque l'aléa démographique est réduit.

Dans les systèmes publics, généralement par répartition, cette tragédie joue à plein puisque ; un jeune qui entre aujourd'hui dans la vie active percevra, en principe, une retraite 43 ans plus tard qui devrait, en principe, être financée par les cotisations des actifs du moment. C'est la conjugaison des équilibres démographiques et de la croissance économique nationale qui, sur le long terme, va déterminer la viabilité de régimes qu'on pense être à prestations définies.

Naturellement aucune écriture comptable ne vient sanctionner cet engagement de verser ces pensions puisqu'on compte sur les contributions futures pour les financer. Après tout il suffit d'ajuster année après année les différents curseurs, comprenez les contributions, pour équilibrer le régime au fil de l'eau.

Or l'idée que les générations futures seront en capacité de financer par leurs contributions les pensions des actifs actuels n'est pas évidente dans des populations vieillissantes et des économies en manque de gains de productivité et au total avec des croissances potentielles limitées.

Les incitations à prendre en compte dans le régime actuel les évolutions probables de moyen et long terme pour assurer la soutenabilité de long terme du régime et par là la crédibilité des engagements pris et l'équité intergénérationnelle sont limitées. Mais ce manque d'incitations à réformer est amplifié par un mode de financement qui ne résulterait pas exclusivement des contributions versées par les actifs en emploi et leurs employeurs ou de provisions/réserves préalablement constituées. De fait, une part importante et croissante des ressources vient, dans notre système français, d'autres sources, en fait de la solidarité nationale et in fine de l'endettement nécessaire pour financer le déficit des comptes publics ; autre manière de reporter sur les générations futures le financement des retraites.

D'un point de vue macroéconomique on peut tout à fait considérer, comme le COR le dit très bien, que le débat sur les sources de financement est secondaire, le point principal étant le niveau des charges de retraite au regard du PIB. Ce niveau est-il globalement supportable ou non. S'il est supportable le débat sur la répartition du financement - actifs, employeurs, impôts - serait important mais de second ordre. Je cite le dernier rapport du COR *« le ratio dépenses de retraite/PIB, dans la mesure où il n'est pas (ou bien moins) affecté par des conventions, a le mérite d'exprimer de manière synthétique ce qu'il faut réellement prélever sur la richesse produite pour financer les retraites, et cela quelle que soit la forme des prélèvements. »*

Mais on peut également considérer que si cette charge de pensions, qui serait globalement supportable d'un point de vue macroéconomique, est en fait financée par une dette qui devient elle globalement non supportable ; l'ajustement qui devra un jour intervenir sera lui extrêmement pénalisant.

Revenons rapidement sur ces deux idées.

La situation actuelle est claire, les dépenses de retraite représentent près de 14 % du PIB et la projection centrale du COR la fait baisser quasiment régulièrement au cours des 50 prochaines années pour atteindre environ 13 %. Donc tout va bien sauf que les hypothèses économiques qui sont associées à ce scénario central peuvent apparaître optimistes. Il y a deux séries d'hypothèses qui sous-tendent ces chiffres :

- Des projections démographiques faites par l'INSEE qui déterminent la population en âge d'être active et celle en âge d'être retraitée. Il s'agit du taux de fécondité, prévu en hausse dans le scénario central avec 1,8 enfant par femme alors que le taux baisse tendanciellement et est de 1,68 en 2023 ; il y a aussi le solde migratoire qui serait de +70 000 personnes par an alors qu'il est plus proche de 200 000 actuellement, c'est une hypothèse très prudente donc mais on connaît la sensibilité de ce sujet ; il y a enfin

l'espérance de vie à 65 ans, qui progresserait de 0,4 à 0,8 an pour les femmes et serait en 2070 de 26,7 ans en scénario central ; pour les hommes, la progression serait de 0,7 à 1,2 an par décennie et serait alors de 24,8 ans.

- Il y a ensuite des projections économiques avec un PIB qui est sensé progresser en moyenne de 1,4 % par an entre 2023 et 2033, puis de 1 % entre 2034 et 2044 et de 0,8 % ensuite. Au-delà des hypothèses démographiques, cela résulte d'hypothèses concernant le taux de chômage et l'évolution de la productivité horaire du travail, c'est-à-dire de la valeur ajoutée moyenne créée par une heure de travail. L'évolution de la productivité horaire du travail détermine l'évolution de la rémunération horaire du travail, base des cotisations, dès lors qu'il est fait l'hypothèse d'une stabilité du partage de la valeur ajoutée entre le capital et le travail. Le scénario central du COR est fondé pour le moyen long terme sur des gains de productivité horaire du travail de 1,0 % et un taux de chômage à 5,0 %. Les deux hypothèses sont optimistes et les tendances actuelles sont plutôt des gains de productivité horaire du travail à 0,4 % et un taux de chômage à 7 %.

L'espérance de vie et la productivité horaire sont, nous dit le COR, les hypothèses les plus sensibles. Par rapport au scénario de référence, une hypothèse haute d'allongement de l'espérance de vie augmente in fine la charge en % du PIB de 1,3 point ; si on prend l'hypothèse basse de productivité horaire, elle augmente de 1,7 point ; si on combine les deux l'écart est donc de 3 points. C'est naturellement considérable. Et ce d'autant plus que les dépenses de retraite assumées par les dispositifs publics représentent déjà un pourcentage du PIB particulièrement élevées en France, supérieur de 2 à 3 points à nos principaux partenaires ; seule l'Italie fait « mieux » que nous, mais elle vient de prendre une mesure drastique de report de l'âge de départ en retraite.

En admettant même que cette charge de pensions soit assumable, encore faut-il qu'on n'ait pas pris l'habitude de le financer par la dette car un tel financement en repoussant les ajustements nécessaires les rend plus douloureux.

Or, au-delà des cotisations prélevées sur la rémunération des actifs, cotisations salariales et patronales, le financement des retraites s'effectue de plus en plus largement par d'autres ressources publiques :

- Il y a la prise en charge par le budget de l'État du régime de la fonction publique de l'État et de l'équilibre de certains régimes spéciaux ;
- Il y a des recettes fiscales (dont la CSG) payées par les actifs et les retraités et servant notamment à compenser les exonérations de cotisations sur les bas salaires – ce sont des ITAF pour impôts et taxes affectées à la protection sociale ;
- Et il y a des transferts en provenance des organismes publics extérieurs au domaine de la retraite comme la CAF, l'UNEDIC ou l'ACOSS, par exemple pour les prises en charge de cotisations et de prestations famille ou chômage principalement.

On dépasse désormais le tiers du financement qui est assuré par les ressources publiques.

A un bout du spectre, on a le régime des collectivités locales, la CNRACL, dont les ressources sont quasi exclusivement des cotisations¹, et qui, de ce fait, est d'ailleurs en situation financière très délicate comme les inspections de l'Etat (IGF, IGASS et IGA) l'ont identifiée dans un rapport récent avec un déficit annuel de l'ordre de 11 Md€ par an d'ici la fin de la décennie.

A l'autre bout du spectre, on a le régime des fonctionnaires de l'Etat dont les rémunérations comme leurs pensions sont à l'entière charge du budget général, sans que le régime ne fasse l'objet d'une identification institutionnelle au-delà du compte d'affectation spéciale des pensions. Ce dernier, comme tous les comptes d'affectation spéciale, doit être équilibré ce qui permet de déterminer le taux de la contribution théorique globale qui permet cet équilibre et, compte tenu du taux de contribution des actifs (taux de 11,10 % qui lui n'est pas théorique), le taux de contribution implicite de l'employeur Etat sera porté à 78,28 % en 2025 avec une augmentation probable de 3 % supplémentaires à horizon 2028. Rapidement la charge des pensions des fonctionnaires de l'Etat rattrape donc la charge de rémunération de référence.

En fait, faute de cotisations, on compte sur l'ensemble des leviers de la solidarité nationale et, in fine et pour l'essentiel, sur le budget de l'Etat donc en fait dans le cas français actuel sur la dette qui finance le déficit pour assurer, le moment venu, l'équilibre du régime.

Comme le conclut le rapport sur la CNRACL que j'évoquais à l'instant, *les seules manières d'améliorer l'équilibre de la CNRACL sans dégrader plus encore la situation financière consolidée des administrations publiques sont :*

- *de mettre à contribution les employeurs publics, dans l'hypothèse où cette contribution serait financée par eux-mêmes, par une économie et non pas par de la dette ;*
- *de mettre à contribution les fonctionnaires :*
 - o *en augmentant les cotisations des agents, ce qui signifie concrètement une diminution de leur traitement net ;*
 - o *en diminuant les prestations, ce qui est constitutif d'une réforme des retraites publiques.*

Cette seconde branche de l'alternative a des limites évidentes, il y a par exemple 2,2 millions de cotisants actuels à la CNRACL ; pour couvrir 11 milliards il faudrait ponctionner 5 000 euros par an et par agent. De même les prestations de retraite versées aux agents publics ne sont pas anormalement hautes par rapport aux autres salariés, tout particulièrement pour les fonctionnaires affiliés à la CNRACL.

¹ Le budget de fonctionnement des collectivités locales ne pouvant être financé par l'emprunt on pourrait considérer en première analyse (mais les impôts locaux financent désormais moins de 30 % des dépenses de fonctionnement et les transferts de TVA ainsi que les concours de l'Etat sont désormais prépondérants) que ce sont les cotisations au titre des actifs qui financent intégralement les charges de pension.

A un moment où la dette publique a atteint un niveau pour le moins problématique et où les capacités de rééquilibrage global de dépenses et des recettes publiques a des limites. J'ai peur qu'on ne puisse reporter longtemps sur les générations futures le fardeau de l'ajustement ; nous avons déjà tardé et la remise en ordre des finances publiques ne pourra probablement pas faire l'économie d'une énième mise à plat de notre système de retraite ; à l'évidence l'idée du système universel en points évoqué il y a quelques années mériterait d'être repris. Il reste que cette remise en ordre serait d'autant moins douloureuse qu'elle serait accompagnée par une progression dynamique du PIB, voire une évolution du partage de la valeur ajoutée, qui renforcerait l'assiette des diverses cotisations et les rentrées fiscales. Les voies sont connues ; il faudrait augmenter la quantité de travail, c'est-à-dire le nombre des heures travaillées, et augmenter la productivité du travail ce qui passe par des investissements et des formations adaptés. Permettez-moi de ne pas développer ces points ; travailler plus et mieux non pour gagner plus mais pour financer la protection sociale et assurer la pérennité de notre modèle social n'est pas simple à mettre en œuvre, particulièrement lorsque l'ajustement budgétaire est susceptible de peser à court terme sur la croissance. Je voudrais cependant mentionner qu'une croissance dynamique sera également nécessaire pour financer la transition vers une économie limitant le réchauffement climatique que j'évoquais en introduction.

Les retraites en France face aux sept péchés capitaux



Recteur Gérard-François DUMONT,
Professeur à l'Université Paris Sorbonne

Intervention lors du Colloque du Club des Investisseurs de Long Terme organisé le jeudi 24 octobre 2024 chez Allianz

Tout observateur du système de retraite en France ne peut que dresser les deux constats suivants. D'abord, c'est un système instable qui n'a pas su, à l'exception de quelques régimes de retraite, mettre en œuvre un mode de gouvernance et de gestion qui permettrait de s'adapter aux évolutions sans le recours à de nouvelles lois. Il en résulte périodiquement² des législations décidant des réformes paramétriques concernant la durée de travail permettant d'obtenir une retraite à taux plein, l'âge de départ à la retraite ou encore des taux de cotisation. Ensuite, c'est un système dont les réformes périodiques donnent lieu à de fortes tensions, notamment entre le gouvernement qui les portent et les syndicats de salariés. À chaque fois, l'opposition du moment, la grande majorité des organismes syndicaux et toute une partie de la population rejettent ce qui est proposé. Le fait qu'une opposition, arrivée au pouvoir, ne revienne généralement pas sur les décisions prises par une précédente majorité ne change rien au constat que les réformes paramétriques ne parviennent nullement à faire consensus. Comment expliquer une telle situation ? Il nous semble que la réponse tient à ce que la France, sur cette question des retraites, a commis ou continue de commettre sept péchés capitaux.

On sait que ces derniers ont été identifiés par saint Thomas d'Aquin au XIIe siècle dans l'ordre suivant : orgueil, gourmandise, luxure, avarice, jalousie, colère et paresse. Toutefois, il nous semble plus pédagogique de les aborder dans un autre ordre, à commencer par l'envie.

L'envie : paradis immanent remplaçant la contrainte

Pendant des siècles, l'idée de cesser toute activité, donc d'être à la retraite n'était pas enviée. En effet, la période d'arrêt d'activités professionnelles n'était pas attendue comme une période bénie, mais comme une contrainte, un temps où il fallait cesser toute activité tout simplement en raison des incapacités arrivées avec l'âge. Certes, la décision du chancelier Bismarck dans les années 1880 d'instaurer des assurances sociales obligatoires pour les ouvriers allemands est historique. Elle garantit aux retraités un pouvoir d'achat fondé sur des cotisations obligatoires, même si les cotisations sont distinguées selon qu'elles apparaissent sur les feuilles de salaire des ouvriers ou sur la comptabilité des entreprises (charges dites patronales).

Mais ce système ne peut être vu avec une grande sympathie :

- D'une part, c'est un système d'assurance pension couvrant l'invalidité et la retraite. Or personne ne se fixe comme objectif d'être en invalidité.
- Et, d'autre part, en 1889, Bismarck³ fixe l'âge de la retraite à 70 ans, ce qui limite le nombre de retraités. En effet, en 1889, l'espérance de vie à la naissance en Europe était

² 1993, 2003, 2008, 2010, 2014 et 2023.

³ D'Yvoire, Arnaud, « Le développement des retraites et l'émergence de modèles », *La lettre de l'Observatoire des retraites*, n° 19, mai 2013.

du même ordre de grandeur qu'en France, soit 44 ans pour les hommes et moins de 47 ans pour les femmes. Et la très grande majorité des retraités n'étaient tout simplement plus en état physique de travailler. Cet âge fut ramené à 65 ans en 1916. Mais, jusque dans les années 1960, la majorité des salariés allemands partaient en invalidité⁴ avant cet âge pour des années qui ne font pas rêver.

Un changement essentiel intervient à compter des années 1970. La médecine, la pharmacie et le développement de l'hygiène publique et privée étant parvenus à faire régresser dans des proportions imprévues, soit 95 % ou plus, la mortalité infantile, la mortalité maternelle et la mortalité infanto-adolescente, le développement de la gériatrie devient possible tandis que la diminution de la pénibilité de nombre de métiers, à l'exemple des cheminots, des dockers ou de tous ceux qui utilisent des monte-charges, fait diminuer les risques d'invalidité l'âge venant. La retraite devient une période de la vie où la proportion de ceux qui sont en invalidité diminue considérablement au point de les rendre très minoritaires même pour la tranche d'âge des 80 ans ou plus, tandis que l'espérance de vie à 60, 65 ou 75 ans augmente à l'exception de deux périodes particulières, la canicule en 2003 et la pandémie Covid-19 en 2020 et 2021 sans oublier, [en 2022, un nombre de décès observés ayant dépassé de 53 800 ceux attendus](#)⁵.

Pour beaucoup d'actifs, la retraite signifie en quelque sorte être rentier en bonne santé, même si le caractère péjoratif de ce mot doit être relativisé lorsque l'on songe à Gustave Flaubert ou à ces nombreuses personnes âgées qui s'investissent dans des associations, des municipalités ou aident leur famille. Mais pour une partie de la population, le péché d'envie est réel ; être rentier le plus tôt possible, envie qui se trouve traduite dans des programmes politiques pour qui la difficulté de travailler à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle serait encore celle exposée dans le *Germinal* d'Émile Zola. La retraite le plus tôt possible, c'est l'espoir de la fin du travail, l'envie d'un « paradis immanent »⁶. Et l'on connaît comme référence le livre de Bertrand Russel, *Éloge de l'oisiveté* (1932), un livre qui lui a pourtant demandé du travail.

La luxure : des situations préférentielles qui n'interrogent pas

Certes, comme chacun sait, dans son sens originel, la luxure signifie le fait de se livrer sans retenue à certains ébats. Dans les retraites en France, cela tient à ce que certains bénéficient sans retenue, donc sans éprouver aucune gêne, d'avantages comparatifs par rapport à d'autres retraités, et, par exemple, bénéficient sans retenue de financements extérieurs pour honorer leurs pensions plus avantageuses. Prenons quelques exemples. On sait ainsi que le régime général de retraites des salariés contribue au financement d'autres régimes de retraite dont le montant des pensions est supérieur à celui du régime général.

Autre exemple, tous les Français devraient recevoir à l'occasion de Noël une lettre de remerciement des électriciens et gaziers retraités. En effet, tous les Français ayant un compteur d'électricité et/ou de gaz paient une contribution tarifaire d'acheminement (CTA) dans une partie importante va financer les retraites plus avantageuses des électriciens et gaziers.

⁴ Comme le régime des marins créé par Colbert en 1673 et qui ne distingua la pension pour âge de la pension pour invalidité qu'à partir de 1768, l'assurance pension allemande réunit l'invalidité et la retraite.

⁵ *Insee Première*, n° 1951, 6 juin 2023.

⁶ Redeker, Robert, « La retraite, agonie d'un mythe français », *Le Monde*, 21 octobre 2010.

Troisième exemple. Alors que la pension des salariés du secteur privé est calculée sur les revenus d'activité des vingt-cinq dernières années, celle de la fonction publique l'est sur les six derniers mois d'activité. Et l'on voit des syndicats de la fonction publique, dans le quota des promotions arrêtées par l'administration centrale, demander de favoriser exclusivement ou principalement les personnes qui sont à quelques mois de la retraite, ceci indépendamment du mérite.

Bien que se prévalant toujours du principe d'égalité inscrit au fronton des mairies, certains retraités n'ont aucun état d'âme à souhaiter la pérennité de situations inéquitables et donc de vivre dans un incontestable luxe relatif.

L'avarice, une avarice bien mal placée pour le système de retraite

L'État, qui s'avère très dépensier dans certains domaines, se trouve fort avare sur d'autres au détriment des équilibres futurs des caisses de retraite. Ainsi, ces dernières années l'État a porté atteinte à un élément essentiel de l'équilibre des régimes de retraite. En effet, ces derniers supposent que la pyramide des âges conserve une forme pyramidale, donc qu'il y ait une jeunesse suffisante pour assurer le renouvellement de la population active, donc une fécondité aussi satisfaisante que possible.

Or, l'analyse de la fécondité en France, au fil des décennies atteste que le facteur central explicatif de ses évolutions tient à la politique familiale. La fécondité a baissé lorsque des mesures négatives de politique familiale ont été prises et augmenté dans le cas contraire⁷. Ce rapport entre évolution de fécondité et politique familiale a d'ailleurs fait l'objet de différentes recherches⁸. La corrélation constatée dans l'Hexagone au fil des années permettait dès 2014 d'annoncer que la fécondité allait baisser face à une avarice de l'État dans l'accompagnement des familles, sans oublier les ponctions financières opérées régulièrement sur la Caisse nationale d'allocations familiales. Sous l'effet de cette avarice, particulièrement accentuée depuis le milieu des années 2010, le rapport démographique entre le nombre d'actifs et celui des retraités semble devoir se détériorer. La base réduite de la pyramide des âges et en conséquence, quelques années plus tard, de la pyramide de la population active ne peut qu'entraîner *ceteris paribus*, une baisse du nombre d'actifs cotisant aux caisses de retraite.

Une autre avarice, *a priori* plus compréhensible, concerne des entreprises qui ont, au fil des décennies, décidé de mettre en préretraite des centaines de milliers de salariés. Qu'une entreprise prenne ce type de décision, pourquoi pas. Mais la logique voudrait qu'elle en assume la responsabilité, y compris au plan financier et donc ne fasse pas supporter son avarice par les

⁷ Dumont, Gérard-François, « La fécondité en France : des évolutions aléatoires ? », *Population & Avenir*, n° 732, mars-avril 2017. <https://doi.org/10.3917/popav.732.0003>

⁸ Calot, Gérard, Chesnais, Jean-Claude, « Efficacité des politiques incitatrices en matière de natalité », Colloque Évolution démographique et transferts sociaux, Liège, 25 novembre 1983 ; Dumont, Gérard-François, « La fécondité en Europe : quelle influence de la politique familiale ? », *Population & Avenir*, n° 716, janvier-février 2014. <https://doi.org/10.3917/popav.716.0003> ; Fent, Thomas, Aparicio Diaz, Belinda, Prskawetz, Alexia, « Family policies in the context of low fertility and social structure », *Demographic Research*, volume 29, Article 37, 2013. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2013.29.37> ; Elmallakh, Nelly, « Fertility and Labor Supply Responses to Child Allowances: The Introduction of Means-Tested Benefits in France », *Demography* (21 September 2023) 60(5):1493–1522 World Bank, Washington, DC, USA.

contribuables français. Or l'État a considéré que le travail en France était rationné, que le nombre d'emplois était plafonné, et donc que tout préretraité était susceptible de créer pour de plus jeunes actifs un emploi en compensation ; compte tenu de cette logique malthusienne⁹, l'État a donc décidé de subventionner les préretraites et les entreprises concernées ne se sont pas fait prier pour en bénéficier et donc moins subir les conséquences financières de leurs décisions, même lorsque la préretraite était fixée à un âge fort bas, 53 ans par exemple pour une grande entreprise informatique dans les années 1990.

La gourmandise : se nourrir à crédit sur les générations futures

Si l'on assimile les pensions de retraite à la nourriture, il est compréhensible que la nature humaine est ainsi faite qu'il est logique que chacun souhaite améliorer le montant de sa retraite. Le péché est commis à partir du moment où cet appétit en faveur d'une pension plus élevée exerce des effets sur les générations futures. Dans les régimes par répartition, que les retraités bénéficient des cotisations des actifs au travail n'est que justice puisque ces mêmes retraités, lorsqu'ils étaient en activité, ont financé les retraites de leurs prédécesseurs.

Mais la réalité actuelle est autre. Le système est tel que, dans certains régimes, tout particulièrement pour les pensions du Service des retraites de l'État (SRE), les cotisations sont largement insuffisantes pour honorer les droits accordés, plus avantageux que dans d'autres régimes comme rappelé ci-dessus. En conséquence, pour assurer un équilibre d'apparence, l'État verse une contribution employeur à la fois d'un montant considérable et dont le poids relatif dans le total des recettes du SRE est considérable. Or, comme l'État n'équilibre pas son budget de fonctionnement depuis 1974, donc que ses recettes sont insuffisantes pour couvrir ses dépenses courantes, c'est par l'emprunt qu'il finance une partie significative des pensions de la fonction publique d'État. Autrement dit, l'État, commettant ce péché de gourmandise, mange les richesses qui seront créées par les générations futures en finançant par la dette des retraites versées aujourd'hui. L'État se nourrit à crédit en diminuant le pouvoir d'achat des générations futures.

La paresse : accepter de voir est plus exigeant que se conforter en énonçant des analyses éloignées des réalités

Tout ce qui précède relève d'analyses objectives et n'est pas contestable. En conséquence, l'on pourrait donc penser que la France dispose d'institutions éclairant au fil des années les citoyens sur les réalités ci-dessus. Certes, tout n'a pas été négatif. Il y a eu ainsi le livre blanc sur les retraites préfacé par le Premier ministre Michel Rocard en avril 1991¹⁰. Citons également, en 1999, le rapport du Commissaire au Plan Jean-Michel Charpin¹¹ qui contenait des éléments intéressants tout en étant moins disert sur d'autres réalités¹².

⁹ Voir par exemple : Bichot, Jacques, « La fausse solution des préretraites », *Les Échos*, 19 septembre 1996.

¹⁰ *Le Livre blanc sur les retraites*, La Documentation française, août 1991.

¹¹ Commandé en mai 1998 par le premier ministre Lionel Jospin.

¹² Dumont, Gérard-François, « Retraite : lumières et ombres du rapport Charpin », *Population & Avenir*, n° 642, mars-avril 1999. <https://shs.hal.science/halshs-01096690/>

Mais, comme il était jugé préférable de dire « tout va très bien, madame la marquise », est apparu en janvier 2000, un rapport Teulade sur l'avenir des retraites, adopté par le Conseil économique et social (CES). Ce rapport tranchait singulièrement, par son optimisme, sur le précédent rapport de 1991 et sur celui du commissaire au plan. Non seulement ce rapport Teulade rejetait les propositions du commissaire au plan, mais il éludait des questions comme celle de la mise en place de fonds de pension ou du financement des régimes spéciaux.

Certes, en mai 2000, le ministre de l'économie et des finances Laurent Fabius a bien proposé « la création de fonds de pension de gauche »¹³, mais cette idée, à l'exception de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)¹⁴, a fait long feu tandis que la même année 2000, les parlementaires ont abrogé la loi Thomas sur les fonds de pension qui proposait un troisième étage de retraite fiscalement incitatif, facultatif et géré en capitalisation, votée lors de la législature précédente.

Depuis, par « convention comptable », nombre de rapports officiels ont traité la « contribution d'équilibre » versée par l'État pour financer la retraite des fonctionnaires comme une simple ressource sans s'interroger sur la nature de cette ressource, alors qu'une part significative de l'endettement de l'État incombe à cette « contribution d'équilibre ».

Depuis 2000, tout se passe comme s'il s'était agi d'éviter l'effort en réalisant des diagnostics incomplets ou défaillants ; incomplets lorsqu'on présente la question des retraites en écartant toute analyse détaillée de certains régimes particulièrement déficitaires ; défaillant lorsqu'on écarte certaines hypothèses, jugées pessimistes, alors qu'elles ne correspondent souvent qu'à des tendances lourdes dûment constatée. Par exemple, nous avons annoncé dès 2014 une baisse de la fécondité fondée sur des décennies d'observation, mais certains rapports officiels ont préféré écouter les sirènes de ceux qui voient nécessairement la vie en rose et qui avait annoncé une imaginaire hausse des naissances. Par exemple, à l'automne 2018, dans la revue *Population* de l'Institut national d'études démographiques (Ined), alors que les naissances avaient déjà nettement baissé les années précédentes, les auteurs du bilan démographique annuel se montraient optimistes : « Quant au nombre de naissances, il devrait à nouveau croître »¹⁵. Un pronostic ensuite démenti même si l'année 2021 a connu un léger rebond consécutif aux naissances différées en raison de la pandémie Covid-19 de 2020.

Le 29 janvier 2020, quelques jours après que l'Insee ait annoncé la baisse de la fécondité et des naissances de l'année 2019, dans une note d'une société d'études très renommée¹⁶, il est écrit : « Baisse des naissances : un épisode transitoire ». Cette publication appuie son affirmation en assurant que la « fécondité est élevée et relativement stable autour de 1,9 enfant par femme »¹⁷. Une stabilité imaginaire au regard des données. Sans oublier des projections de hausse de la productivité en France au moment même où elle diminuait ou, sans aucune justification, une baisse du taux de chômage annoncé descendre en dessous de 5 %. D'ailleurs, dans un rapport de 2023, le Haut-Commissaire au plan, dont les travaux ont été, il est vrai,

¹³ *Les Échos*, 5 et 6 mai 2000.

¹⁴ Instauré par la loi de 2003 portant réforme des retraites et opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2005.

¹⁵ *Population*, n°4, 2018, p. 624.

¹⁶ Xerfi, 29 janvier 2020.

¹⁷ Dumont, Gérard-François, « Natalité et fécondité en France : des baisses prévisibles ? Une géographie uniforme ? », *Population & Avenir*, n° 767, mars-avril 2024. <https://doi.org/10.3917/popav.767.0017>

moins prisés des dirigeants politiques et des médias, a précisé que la réforme paramétrique des retraites de 2023 avait été fondée sur une sous-estimation du déficit et des hypothèses optimistes de chômage et de productivité. Ce même rapport témoignait d'un « déficit structurel important »¹⁸. Mais les Cassandre ont-ils eu jamais bonne presse ?

Il est vrai qu'examiner objectivement les faits suppose un travail plus important qu'émettre des hypothèses pouvant faire plaisir ! Autant donc éviter l'effort !

L'orgueil d'un État qui se croit meilleur gestionnaire

Il est des personnes qui croient posséder une valeur beaucoup plus grande que les autres. C'est particulièrement en France le cas de l'État qui considère qu'il sait gérer mieux que quiconque et qui, en conséquence, maintient son pouvoir de décisions sur d'autres acteurs ou a pu tenter de s'emparer de la gestion de régimes de retraite pourtant bien gérés.

Pour ne considérer que la question des retraites, il suffit d'examiner d'où vient réellement une partie significative des ressources du service des retraites de l'État, largement financées, comme précisé ci-dessus, par un endettement accru de la France, pour constater que l'État n'est pas nécessairement le meilleur gestionnaire.

Autre exemple, examinons la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, créée en 1945, soit le régime de base des agents de la fonction publique territoriale et hospitalière, qui gère les pensions des agents titulaires et stagiaires nommés dans un emploi permanent. *A priori*, cette caisse peut apparaître autonome avec un conseil d'administration ainsi composé : seize membres titulaires avec une représentation paritaire : huit membres représentent les affiliés et huit membres représentent les employeurs. Certes, ce conseil d'administration compte également quatre membres de droit, soit deux commissaires du Gouvernement et deux présidents des Conseils supérieurs de la fonction publique, mais avec voix consultative.

Or, dans les faits, est-ce le conseil d'administration qui pilote ce régime à l'exemple, pour les salariés du privé, du conseil d'administration de l'Agirc-Arrco ? Pendant toute la période où il a été largement excédentaire avant de devenir déficitaire dans les années 2020 notamment parce que les agents contractuels, de plus en plus nombreux, ne cotisent pas à la CNRACL, mais au régime général pour le régime de base et à l'Ircantec pour la complémentaire, ce régime n'a pu constituer de réserves mais a participé à la « solidarité nationale » entre les régimes vieillesse « pour au moins 100 milliards »¹⁹ selon un rapport signé des plusieurs inspections générales.

Rappelons également que, dans les régimes où la gestion par les partenaires a pu faire ses preuves, comme l'Agirc-Arrco, il y a eu des tentatives de l'État pour s'incruster et notamment pour tenter de s'emparer des 80 milliards de réserves, réserves essentielles pour lisser l'équilibre de ce régime au fil des années, notamment en fonction des variations dans l'emploi.

¹⁸ Retraites : une base objective pour le débat civique, 8 décembre 2022.

¹⁹ Inspection générale des Affaires sociales, Inspection générale des Finances, Inspection générale de l'Administration, Situation financière de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Bilan et perspectives, mai 2024, p. 18.

La colère chez de nombreux Français

Les péchés précédents ne pouvaient et ne peuvent que déclencher des colères chez nombre de Français, colères qui se sont traduites par de multiples manifestations au fil des années. Cette colère s'explique d'abord par une affabulation initiale liée à la paresse, ou un refus de voir, écartant l'examen des conséquences à terme des décisions prises. L'abaissement de l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans à 60 ans en 1982 a été présenté comme un acquis social définitif. Or, la période de mise en œuvre de cette réforme a été tout à fait particulière dans l'histoire de la France : c'est celle où les effectifs de retraitées se trouvaient à la fois faibles et même en diminution avec l'arrivée des générations beaucoup moins nombreuses nées pendant la guerre 1914-1918²⁰. On savait aussi, au début des années 1980, que les naissances de l'entre-deux-guerres avaient été peu nombreuses, ne dépassant 800 000 qu'en 1920 et 1921 sous l'effet de la reconstitution des couples après la guerre, reconstitution bien mise en évidence par des chiffres exceptionnels de mariage en 1919 et 1920. Mais on savait également que, au début du XXI^e siècle, les générations arrivant à la retraite deviendraient nombreuses sous l'effet du renouveau démographique d'après-guerre. Tous ces éléments pourtant connus rendaient incontestables le fait que la retraite à 60 ans ne pouvait être un acquis social pérenne, sauf à augmenter considérablement les cotisations retraite et/ou à minorer considérablement le montant des pensions. Or, en France comme ailleurs, les données démographiques sont structurelles pour les retraites²¹. En outre, en décidant, au début des années 1980, d'allonger la retraite de tout le monde, on a oublié de se concentrer sur l'essentiel d'un point de vue social : prendre en compte la pénibilité.

Depuis les années 2000, dans la ligne du rapport Teulade cité ci-dessus, nombre de rapports ont contribué, par leur contenu lénifiant, repris par des hommes politiques ou des journalistes, à une méconnaissance du réel, dont le fait que tout un pan des retraites versées actuellement et demain n'est pas financé. Le mécanisme de ces rapports a toujours été le même que celui du rapport Teulade : prendre des hypothèses optimistes, au moins dans les scénarios les plus souvent présentés, pour embellir les comptes.

En conséquence, faute d'une information exhaustive et objective, toute une partie de l'opinion publique n'a pu et ne peut avoir qu'une faible acceptabilité des réformes des retraites annoncées ou mises en œuvre²². Elle réclame au contraire le retour à la retraite à 60 ans²³, tandis que d'autres, au nom d'un mythique partage du travail, n'hésitent pas à souhaiter même un abaissement de cet âge de 60 ans.

²⁰ Par exemple moins de 500 000 naissances par an de 1915 à 1919 au lieu des environs 800 000 en 1912 et 1913.

²¹ Dumont Gérard-François, « Les retraites en Europe : quelles perspectives ? », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 25, mai 2020. <https://doi.org/10.3917/lap.025.0001>

²² Par exemple, le point le plus important de la réforme de 2014 a consisté à avaliser les réformes passées de gouvernements d'autres tendances politiques. Mais cela n'a guère été dit.

²³ Alors que ceci serait une exception en Europe (voir : Dumont Gérard-François, « Dans quel pays européen travailler pour bénéficier d'une longue retraite ? », *La Géographie*, n° 1 586, juillet-août-septembre 2022. <https://doi.org/10.3917/geo.1586.0068>) et même en Chine, pays qui a annoncé, le 13 septembre 2024 par l'agence officielle Chine nouvelle, une réforme, qui commencera à entrer en vigueur en 2025, et prudemment étalée sur quinze ans. L'âge de départ à la retraite passera progressivement de 60 ans à 63 ans pour les hommes, de 50 ans à 55 ans pour les femmes ayant un travail manuel et de 55 ans à 58 ans pour celles employées dans des bureaux.

Une rédemption possible ?

Toutefois, ces sept péchés capitaux commis peuvent conduire, s'ils sont reconnus, à une rédemption en inversant le péché pour mettre en œuvre des résolutions au service du bien commun.

Face à l'envie d'être rentier le plus tôt possible, il faut valoriser le travail qui, n'est pas qu'une source de revenu, mais remplit, comme l'a expliqué Marie Jahoda²⁴, cinq fonctions essentielles : imposer une structure temporelle de la vie ; créer des contacts sociaux en dehors de la famille ; donner des buts dépassant les visées propres ; définir l'identité sociale et forcer à l'action.

Face à la luxure, il faut progressivement supprimer les inégalités injustifiables selon les régimes dans la détermination des modalités et du montant des pensions.

Face à l'avarice, il faut retrouver une politique familiale correspondant aux attentes de Français²⁵ et que les entreprises qui mettent en œuvre des préretraites en assument la responsabilité financière sans aucune subvention de l'État.

Face à la gourmandise, il faut progressivement interdire le financement de pensions par de l'endettement. Cela peut paraître utopique aujourd'hui, mais c'est exactement ce qui est, à juste titre, imposé aux collectivités territoriales qui doivent présenter un budget de fonctionnement en équilibre et à qui il est interdit de rembourser un emprunt par un nouvel emprunt, donc de faire de la cavalerie financière.

Face à la paresse, il est impératif d'analyser l'ensemble des retraites en France, y compris celles du secteur public²⁶, et de prendre en compte les tendances lourdes réelles lorsqu'on effectue des projections.

Face à l'orgueil, il faut que l'État transmette autant que possible la gestion des retraites aux partenaires sociaux tout en leur permettant d'évoluer vers des régimes par points qui ont fait la preuve de leur efficacité et tout en encourageant des logiques de regroupement à l'instar de l'Agirc-Arrco qui a intégré de nombreux régimes de retraite auparavant autonomes comme ceux du secteur bancaire.

Face à la colère, il faut faire la pédagogie du réel. Alors qu'on se soucie des générations futures en termes économiques, il serait temps de le faire sur la question des retraites. Cette pédagogie pourrait aussi passer par un affichage, par exemple en hors-bilan, des engagements des régimes de retraite.

Ainsi, pour terminer à nouveau avec notre emploi d'une terminologie religieuse, sur la question des retraites, la France doit trouver son chemin de Damas.

²⁴ Jahoda, Marie, *Wieviel Arbeit braucht der Mensch ?*, Weinheim, 1983 ; Jahoda, Marie, *Braucht der Mensch die Arbeit ?* [L'homme a-t-il besoin du travail], in F. Niess, *Leben wir um zu arbeiten ? Die Arbeitswelt im Umbruch*, Köln, 1984.

²⁵ Les enquêtes montrent que le désir d'enfant est de 2,3 enfants par femme alors que la fécondité est tombée en dessous de 1,7 enfant par femme suite à la perte de confiance dans la politique familiale.

²⁶ Voir : Beaufret, Jean-Pascal, « Retraites obligatoires et déficits publics. Pour la clarté, *Commentaire*, n° 282, 2023.